Diss. Breslau
1929.
H. Morgen

Die Rechtsnatur
der
parlamentarischen Geschäftsordnung

mit besonderer Berücksichtigung
der Geschäftsordnungen des Preußischen Landtags
und des Reichstags

*

Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Kurt Haagen
Stenographen-Anwärter
beim Preußischen Landtag

*

Berlin 1929

Preußische Druckerei- und Verlags-Aktiengesellschaft, Berlin

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

★

Berichterstatter:
Geheimer Regierungsrat
Professor Dr. Helfritz

Meinen Eltern!

Gliederung.

Literatur.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 7. Aufl., Berlin 1928.
—, In Holtzendorf-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaften I.
—, Die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat, Berlin 1912, Bd. I.
Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 3. Aufl., Berlin 1927.
v. Bar, Parlamentarische Autonomie und Widerstand gegen die Staatsgewalt, im „Recht" 1921.
Bendix, Zum Fall Borchardt. Juristische Wochenschrift 1912, S. 665.
Bentham, Oeuvres de =, par Drumont.
Binding, Die Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder, Leipzig 1914.
Bornhak, C., Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl., Breslau 1911.
Braun, Das autonome Reichtstagsrecht, Bonn 1914.
Coke, The fourth Part of the Instituts of the Lawes of England, London 1797.
Dondorf, Die rechtliche Natur der Geschäftsordnung und der Geschäftsgang im Deutschen Reichstag, Diss., Greifswald 1919.
Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928.
Folkerts, Die Verfassungswidrigkeit des § 36 der revidierten Geschäftsordnung des Deutschen Reichstags vom 10. Februar 1876, betr. die Öffentlichkeit der Reichstagsverhandlungen, München 1894.
Freund, Ernst, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1911.
Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 5. Aufl., Berlin 1923.
Goldschmidt, Der Vorgang im Preußischen Abgeordnetenhause vom 9. Mai und die Bedeutung unserer Reichsstrafgesetze; Juristische Wochenschrift 1917, S. 562.
Hatschek, Parlamentsrecht, Berlin und Leipzig 1915.
—, Deutsches und preußisches Staatsrecht, Berlin 1922.
—, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, Leipzig und Erlangen 1922.
—, Englisches Staatsrecht I, Tübingen 1905.
Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, Berlin 1924.
Hélie, Les constitutions de la France, I—IV, Paris 1875—1880.
v. Heyden, Graf v. Cartlow, Die parlamentarische Polizeigewalt im Preußischen Landtag und im Reichstag, Diss., Greifswald 1913.
Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes usw., Berlin 1867—1870.
Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Greifswald 1921.
—, Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, Berlin 1899.
—, Preußisches Staatsrecht, Hannover 1909.
—, Deutsches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung, Leipzig und Berlin 1913.
Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden II (Verhältnis des Abgeordneten zur Wählerschaft), Berlin 1911.
—, Allgemeine Staatslehre 1921.
—, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905.
Jungheim, Die Geschäftsordnung für den Reichstag, Berlin 1916.
Kratzer, Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern, München, Berlin, Leipzig 1925.
Kulisch, Die rechtliche Stellung der beiden Häuser des Österreichischen Reichsrats zur Geschäftsordnung. In der Festgabe für Laband, Staatsrechtliche Abhandlungen I 1908.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1911.
—, Parlamentarische Rechtsfragen. D. J. Z. 1903.
—, Die Zeugenpflicht des Abgeordneten, in der Deutschen Tarifzeitung.
Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, Tübingen 1909.
Mahn, Die rechtliche Natur der Geschäftsordnung und der Geschäftsgang im Deutschen Reichstag. Ungedruckte Würzburger Diss. 1921.
v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1868.
Marx, F. M., Beiträge zum Problem des parlamentarischen Minderheitenschutzes, Hamburg 1924.
May (Oppenheim), Das englische Parlament und sein Verfahren, Leipzig 1880.
Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, München und Leipzig 1924.
Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Staatsrechts, 6. Aufl., Leipzig 1905.
Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 5. Aufl., Leipzig 1899.
v. Mohl, R., Kritische Erörterungen über die Ordnung und Gewohnheit des Deutschen Reiches. (Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, Bd. 31 vom Jahre 1875.)
—, Kritische Bemerkungen über die Wahlen zum Deutschen Reichstag, 1874.
—, Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassunggebenden Reichstags, Heidelberg 1848.
Müller, Geheime Reichstagssitzung — lex Heinze. In Hirts Annalen 1900, S. 567 ff.
Perels, Das autonome Reichstagsrecht, Berlin 1903.
Peters, Polizeiwidrigkeit und Rechtswidrigkeit; im Verwaltungsarchiv Bd. 29.
Pierre, Traité de Droit politique, électoral et parlementaire, 2. Aufl., Paris 1902.
Plate, Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung, Berlin 1904.
Poetzsch, Handausgabe der Reichsverfassung, 3. Aufl., Berlin 1928.
Poudra et Pierre, Traité pratique de droit parlementaire. Paris et Versailles 1878; Supplément (II) 1880.
Preibisch, Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnungen, insbesondere des preußischen Hauses der Abgeordneten und des deutschen Reichstags, Diss., Greifswald 1914.
Preuß, Über Organpersönlichkeit, eine begriffskritische Studie. In Schmollers Jahrbüchern Bd. 26, S. 557 ff.
Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig 1905.
v. Roenne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I, 2. Aufl., Leipzig 1876.
—, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., Leipzig 1882.
Romano, Im Archivo giuridico, Serie 3, Bd. 4.
Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850, 2. Aufl., Breslau 1898.
Seligmann, Die staatsrechtliche Stellung des Reichstagspräsidenten. Heidelberger Diss., Frankfurt a. M. 1912.
Seydel, Max, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg und Leipzig 1897.
—, Der Deutsche Reichstag, in den Annalen des Deutschen Reichs, 1880, S. 352 ff.
—, Bayerisches Staatsrecht I.
Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin und Leipzig 1924.
Thonissen, La constitution Belge, 3. Aufl., Brüssel 1879.
Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, Tübingen 1870.
Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899.
v. Tuhr, Bürgerliches Recht, allgemeiner Teil, in Kohlrausch-Kaskels Enzyklopädie, Berlin 1923.

Vogler, Die Ordnungsgewalt der deutschen Parlamente, Hamburg 1926.
Waldecker, Die Verfassung des Freistaates Preußen, 2. Aufl., Berlin 1928.
Walz, Über die Prüfung der parlamentarischen Wahlen, zunächst nach badischem Recht, Heidelberg 1902.
Weiß, Bernhard, Der Deutsche Reichstag und seine Geschäftsordnung, Diss., Berlin 1906.
Werthauer, Die Verhinderung eines Abgeordneten an der Ausübung des Mandats durch Bestimmung der Geschäftsordnung eines Abgeordnetenhauses; Juristische Wochenschrift 1912, S. 834.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1880.
Zschucke, Die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente, Berlin 1928.

*

Der Arbeit sind folgende Verfassungen und Geschäftsordnungen zugrunde gelegt:

Verfassungen.

1. Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.
2. Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920.
3. Verfassung des Freistaates Bayern vom 14. August 1919.
4. Verfassung des Freistaates Sachsen vom 1. November 1920.
5. Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919.
6. Gesetz, die Badische Verfassung betreffend. Vom 21. März 1919.
7. Verfassung des Landes Thüringen vom 11. März 1921.
8. Die Hessische Verfassung vom 12. Dezember 1919.
9. Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. Januar 1921.
10. Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920.
11. Verfassung für den Freistaat Oldenburg vom 17. Juni 1919.
12. Verfassung des Freistaates Braunschweig vom 6. Januar 1922.
13. Verfassung für Anhalt vom 18. Juli 1919.
14. Verfassung der Freien und Hansestadt Bremen vom 18. Mai 1920.
15. Verfassung des Landes Lippe vom 21. Dezember 1920.
16. Lübeckische Landesverfassung vom 23. Mai 1920.
17. Landesgrundgesetz von Mecklenburg-Strelitz vom 29. Januar 1919/24. Mai 1923.
18. Verfassung des Freistaates Schaumburg-Lippe vom 25. Februar 1922.

Geschäftsordnungen.

1. Geschäftsordnung für den Reichstag.
2. Geschäftsordnung für den Preußischen Landtag.
3. Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag.
4. Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages.
5. Geschäftsordnung für den Württembergischen Landtag.
6. Geschäftsordnung für den Badischen Landtag.
7. Geschäftsordnung für den Landtag von Thüringen.
8. Geschäftsordnung für den Hessischen Landtag.
9. Geschäftsordnung der Bürgerschaft (der Freien und Hansestadt Hamburg).
10. Geschäftsordnung für den Landtag von Mecklenburg-Schwerin.
11. Geschäftsordnung des Landtages des Freistaates Oldenburg.
12. Geschäftsordnung für den Braunschweigischen Landtag.
13. Geschäftsordnung für den Anhaltischen Landtag.
14. Geschäftsordnung der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Bremen.
15. Geschäftsordnung für den Lippeschen Landtag.
16. Geschäftsordnung der Bürgerschaft (Lübeck).
17. Geschäftsordnung für den Landtag von Mecklenburg-Strelitz
18. Geschäftsordnung für den Landtag von Schaumburg-Lippe.

Einleitung.

§ 1. Begrenzung der Aufgabe.

Die vorliegende Untersuchung behandelt die rechtliche Natur der parlamentarischen Geschäftsordnung. Das Parlament ist, allgemein gesprochen, das zur Vertretung eines Staatsvolkes berufene Organ[1]); es ist, nach dem Staatsrechte des neuen Deutschen Reiches genauer ausgedrückt, die in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen und landesangehörigen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählte Volksvertretung (Art. 17 RV.).

Demnach scheiden hier aus alle sogenannten quasiparlamentarischen Organe[2]), d. h. kollegiale Staatsorgane, die nicht Volksvertretungen sind und deren Mitglieder daher nicht die von der Reichsverfassung ausschließlich den Reichstags- und Landtagsabgeordneten vorbehaltenen Privilegien (Art. 36, 37) genießen. Das sind insbesondere der „zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs" (Art. 60 ff. RV.) geschaffene Reichsrat, dessen Mitglieder mit Ausnahme der preußischen Provinzvertreter von den Landesregierungen ernannt werden und an Instruktionen gebunden sind, sowie der Preußische Staatsrat, der eine „Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des Staates" darstellt (Art. 31 PV.), dessen Mitglieder daher auch von den Provinziallandtagen, also nicht vom Volke selbst, gewählt werden, und der Waldecksche Landesausschuß.

Ferner scheiden aus analoge Erscheinungen wie Kreis- und Provinziallandtage, Stadtverordnetenversammlungen usw., weil unter Staatsvolk nur die Gesamtheit der Regierten eines Staates zu verstehen ist, nicht aber schon ein Bruchteil[3]), mag dieser auch autonom sein[4]).

In Betracht kommen also der Reichstag und diejenigen Staatsorgane der deutschen Länder, die die Reichsverfassung als „Landtage" bezeichnet

---

[1]) Hubrich, Redefreiheit, S. 355.
[2]) Anschütz, Komm., zu Art. 17 S. 87.
[3]) Hubrich, Redefreiheit, S. 353.
[4]) So auch Vogler S. 1.

(Art. 36 bis 39), mögen diese nun offiziell Landtag [5]), Landesvertretung [6]), Bürgerschaft [7]) oder sonstwie heißen.

Nur das geltende Recht ist Gegenstand der Untersuchung. Wie die Volksvertretung selbst, so ist auch ihre Geschäftsordnung ein staatsrechtliches Gebilde und staatsrechtlich zu betrachten. Ausgegangen wurde daher von den staatsrechtlichen Verhältnissen in Deutschland nach der Umwälzung [8]).

§ 2. Begriff und Zweck der Geschäftsordnung.

I. Die nach der Revolution im Reich und auf Grund des Art. 17 Abs. 1 RV. in allen deutschen Ländern geschaffenen Verfassungen enthalten über die Volksvertretungen verhältnismäßig wenige Bestimmungen. Alle aber enthalten die Vorschrift, daß sich die Volksvertretung eine Geschäftsordnung gibt [1]). Im übrigen beschränken sich die Verfassungen darauf, einige besonders wichtige Punkte [2]), darunter auch Richtlinien für die Aufstellung der Geschäftsordnung, verfassungsgesetzlich festzulegen.

Durch diese Bestimmung wird dem Parlament eine der wichtigsten und bedeutsamsten Zuständigkeiten übertragen: die Kompetenz, seine internen Angelegenheiten selbständig, also nach freiem Ermessen und insbesondere unabhängig von anderen Staatsorganen, zu regeln; im einzelnen: Bestimmungen über die Berufung und Zuständigkeit seiner Organe, über seinen Geschäftsgang und sein Verfahren, sowie über die Aufrechterhaltung der zur Durchführung eines sachgemäßen Geschäftsganges notwendigen Ordnung und somit zur Wahrung seiner Würde und seines Ansehens als höchstes Staatsorgan zu treffen; die Rechte und Pflichten der Mitglieder gegeneinander und gegen die Gesamtheit abzugrenzen und die Voraussetzungen festzustellen, unter denen die Mitglieder von ihren Rechten Gebrauch machen können, unter denen sie ihre Pflichten erfüllen müssen.

Diese Bestimmung gibt dem Parlament nicht nur ein Recht, sondern macht ihm den Erlaß der Geschäftsordnung gleichzeitig zur Pflicht [3]).

---

[5]) Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Thüringen, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Lippe, Mecklenburg-Strelitz, Schaumburg-Lippe.

[6]) Waldeck.

[7]) Hamburg, Bremen, Lübeck.

[8]) Dadurch unterscheidet sich diese Arbeit von den übrigen unter gleichem oder ähnlichem Titel verfaßten Abhandlungen, die im wesentlichen die Vorkriegsverhältnisse behandeln.

[1]) Reich 26, Preußen 29 Abs. 2, Bayern 28 Abs. 1, Sachsen 10, Württemberg 17, Baden 39, Thüringen 18 Abs. 1, Hessen 28, Mecklenburg-Schwerin 33, Oldenburg 57, Braunschweig 21 Abs. 2, Lippe 15, Mecklenburg-Strelitz 12, Hamburg 17 Abs. 1, Lübeck 28, Bremen 34, Anhalt 16, Schaumburg-Lippe 16.

[2]) „Unabänderliche Grundlagen" nannte sie der am 6. April 1819 eingebrachte Entwurf eines Reglements für die badischen Kammern.

[3]) Vogler S. 2 Anm. 5; Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht S. 64, Preibisch S. 32. So auch schon Abg. Zenker in der 6. Sitzg. der Berliner Nationalversammlung am 30. Mai 1848 S. 49.

Die Gesamtheit dieser die Organisation des Parlaments regelnden Bestimmungen kann man in verschiedener Weise unterteilen.

1. Die vor der Revolution namentlich von süddeutschen Staatsrechtslehrern vertretene Doktrin [4]) unterschied zwischen einer inneren und einer äußeren Geschäftsordnung und rechnete zu dieser alle diejenigen Bestimmungen, welche das Verhältnis der Kammer nach außen, also zu anderen Staatsorganen, regeln, während jene diejenigen Vorschriften umfaßt, die ausschließlich die innere Organisation der Kammer betreffen.

2. Eine andere, jetzt wohl allgemein übliche Einteilung [5]) deckt sich weder mit der ersten, noch geht sie mit ihr auch nur parallel. Nach ihr ist die Geschäftsordnung im weiteren Sinne die Gesamtheit derjenigen Regeln, die von einer bestimmten parlamentarischen Körperschaft bei Erledigung der ihr durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu beobachten sind. Dazu gehören nicht nur die schriftlich festgelegten Vorschriften einschließlich der Bestimmungen der Verfassung, sondern auch der Parlamentsbrauch und in Sonderheit die sog. Observanz. Geschäftsordnung im engeren und eigentlichen Sinne dagegen ist der Inbegriff derjenigen Bestimmungen, die sich das Parlament selbst gegeben hat, und die eine formelle Aufzeichnung gefunden haben.

II. Den Zweck der Geschäftsordnung deutet schon Mirabeau [6]) in der Vorrede zu dem von J. Bentham verfaßten Abriß der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses an, wenn er von England sagt:

> ... Un peuple depuis si longtemps occupé d'affaires publiques dans de grandes assemblées doit nécessairement s'être approché du mieux possible, du moins quant aux formes indispensables, pour préserver les débats de toute confusion, et le résultat des opinions de toute incertitude ...

Der Zweck der Geschäftsordnung besteht in der Herbeiführung eines geordneten Verhandlungsverfahrens zur Ermöglichung der regelmäßigen Erledigung der Parlamentsgeschäfte und somit in der Vereinfachung der parlamentarischen Sachverhandlungen [7]). Unklarheiten über den Gang des Verfahrens fallen fort, Hemmungen und Störungen durch mehr oder minder zahlreiche Debatten und Abstimmungen über den zweckmäßigsten modus procedendi für jeden einzelnen Fall werden vermieden, wenn bindende Bestimmungen über den Gang der Verhandlungen vorhanden sind [8]). Der Mangel einer Geschäftsordnung würde der radikalen Oppo-

---

[4]) Mohl, Walz, von Seydel, Kulisch u. a.

[5]) Braun S. 11, Dondorf S. 5, Zschucke S. 7.

[6]) Oeuvres de Bentham, par Drumont, I S. 454.

[7]) Thudichum S. 167 Anm. 1, Weiß S. 2 ff., Vogler S. 3, Mahn S. 88, Mohl, Vorschläge S. 4, Dondorf S. 6.

[8]) Vgl. die Verhandlungen des Mecklenburgischen Landtags, der vor der Revolution keine Geschäftsordnung besaß.

sition ein weiteres nie versagendes Mittel in die Hand geben, durch brutalste Obstruktion die Erledigung der Parlamentsaufgaben unmöglich zu machen, während andererseits die Majorität von ihrer Macht schrankenlosen Gebrauch machen und die Minorität in jeder Weise unterdrücken würde. Kurz: ein Parlament ohne Geschäftsordnung wäre ein anarchisches Gebilde [9]).

Da ein Abweichen von einem einmal für richtig befundenen Verfahren als Willkür empfunden werden müßte, würde häufig auf Vorgänge hingewiesen werden, die nicht existieren, würde der Mangel an Vorgängen geltend gemacht werden, die in Wahrheit mehr oder minder zahlreich vorhanden sind, eine Erscheinung, welche, in ihrer Wirkung den Rahmen des einzelnen Falles überragend, die parlamentarische Tätigkeit in bedenklicher Weise zu verwirren geeignet ist [10]). Deswegen kann eine Geschäftsordnung nicht ausschließlich auf der Praxis beruhen, sondern muß zweckmäßigerweise schriftlich festgelegt sein. Das lehrt uns auch die in den folgenden Paragraphen behandelte Geschichte der Geschäftsordnung.

Die viel umstrittene Frage, ob auch der Schutz der Minderheit Zweck der Geschäftsordnung sei, wird an anderer Stelle (§ 17) erörtert werden.

---

[9]) Vogler S. 2 Anm. 5.
[10]) Perels S. IV.

I. Kapitel.

Geschichte, Typen und Quellen der Geschäftsordnung.

§ 3. England.

Der Ursprung der parlamentarischen Geschäftsordnung ist nicht im Reichstage des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation zu suchen; hat dieser doch mit dem Reichstage des neuen Deutschen Reiches nicht viel mehr als den Namen gemeinsam. Er ging mit dem alten Reiche unter und erlebte erst bei Neugründung des Reiches in Gestalt des Bundesrates und des heutigen Reichsrats seine Wiedergeburt in wesentlich veränderter Gestalt. Immerhin interessiert es hier, daß dieser alte Reichstag ebenso wie das alte englische Parlament — noch zur Zeit der Königin Elisabeth wurde die dritte Lesung einer Bill als iudicium bezeichnet — seine entscheidenden Abstimmungen nach Art gerichtlicher Urteilsfindung vornahm [1]).

Ihr Ursprung ist in jenem Lande zu suchen, in dem sich auch die Anfänge des Parlamentarismus finden: in England. Dort hat sich die moderne Volksvertretung im Laufe der Jahrhunderte aus der Curia regis, dem Magnum concilium der Normannenkönige entwickelt. Diese Curia regis diente der Beratung des Königs und übte zugleich die Funktionen des obersten Gerichtshofs aus. Als Ständeversammlung hatte sie der Krone die geforderten Einkünfte zu bewilligen, ehe diese erhoben werden konnten. Die im Magnum concilium nicht vertretenen Volksklassen — die Freien der Städte, der Grafschaften und der niedere Klerus — hielten sich jedoch durch diese Bewilligung nicht für gebunden. So betrachtete man denn in späterer Zeit das Magnum concilium als großes Grafschaftsgericht und erreichte durch diese Fiktion, daß die gesamte Bevölkerung des englischen Reiches als im Parlament vertreten gedacht werden konnte, so daß jetzt niemand mehr die Steuerleistung verweigern konnte mit der Begründung, bei der Bewilligung nicht vertreten gewesen zu sein. Aber erst 1295 wurde unter Edward I. der Königsrat durch je zwei gewählte Ritter aus jeder Grafschaft und zwei Bürger aus jeder Stadt erweitert, so daß nunmehr tatsächlich von dem Parlament als einer Vertretung sämtlicher lokalen Verbände gesprochen werden kann. Die Einberufung dieses ersten Vollparlaments wurde bezeichnenderweise damit begründet, „ut quod omnes tangit, ab omnibus comprobetur“ [2]).

---

[1]) Hatschek, Englisches Staatsrecht I S. 370.
[2]) Redlich S. 21.

In den folgenden Jahrhunderten verminderte sich die richterliche Tätigkeit des Parlaments mehr und mehr; dieses machte die Bewilligung von Steuern von der Erfüllung gewisser Forderungen abhängig und entriß so als selbständige Körperschaft der Krone in schweren Kämpfen ein Recht nach dem andern, erlangte insbesondere das Recht der vollen inneren Autonomie [3]). Die großen Verfassungsakte, die Petition of rights (Petition ist die Bitte um Justizverwaltungsakte), die Declaration of rights (Declaration bedeutet die Feststellung des Klagegrundes) und die Bill of rights (Bill gleich Klagebegehren), deren Namen dem englischen Prozeß entnommen sind, zeugen von diesem großen Rechtsstreit zwischen Krone und Parlament [4]).

Wie das englische Parlament aus dem obersten Gerichtshof entstanden ist und noch bis ins 18. Jahrhundert als solcher angesehen wurde, so entwickelte sich seine Geschäftsordnung aus dem gerichtlichen Prozeßverfahren. Das House of Commons hat eine Geschäftsordnung im Sinne der modernen kontinentalen Parlamente nie gekannt; auch heute unterscheidet sich seine Geschäftsordnung wesentlich von denen der kontinentalen Volksvertretungen. Wie in England noch heute das Gewohnheitsrecht die primäre Rechtsquelle bildet, neben der die „statutes" nur sekundäre Bedeutung haben, so bauen sich auch die zu einem Kodex vereinigten Bestimmungen der Geschäftsordnung auf der breiten Grundlage des ungesetzten Rechts auf. Dieses beherrschte das gesamte Parlamentsverfahren bis in das 17. Jahrhundert hinein. Nur die Praxis war maßgebend. Zu ihrem Nachweise dienten die Urkunden des Parlaments (Rotuli Parliamentorum, Rolls of Parliament 1278 bis 1503, herausgegeben 1783 auf Grund einer Order des House of Lords vom 9. März 1767). Wir haben es also um diese Zeit ausschließlich mit einem usus fori zu tun [5]).

Erst als mit der Thronbesteigung Jakobs I. der Gegensatz zwischen Krone und Parlament mit aller Deutlichkeit wieder hervortrat und damit die Aera der schweren parlamentarischen Kämpfe begann, machte sich das Bedürfnis nach einer ausführlichen Regelung des Geschäftsverfahrens immer dringender bemerkbar. In dieser Zeit entstanden die ersten rechtsetzenden Resolutionen, die sogenannten Orders, das sind gelegentliche förmliche Beschlüsse zur Geschäftsordnung, auf denen sich dann die weitere Entwicklung der parlamentarischen Tradition aufbaut [6]). Unter der Gesamtbezeichnung „lex Parliamenti" treten sie als zweite Quelle der Geschäftsordnung neben die „consuetudo parliamenti". Ursprünglich hatten diese Orders rein deklaratorische Bedeutung; in späterer Zeit benutzte man sie jedoch dazu, auch neue Vorschriften aufzustellen. Ihr Hauptmerkmal besteht darin, daß sie eine als mehr oder weniger dauernd gedachte allgemeine Regel aufstellen, die an sich völlig frei und jederzeit widerruflich ist. Die regelmäßige Wiederholung bestimmter als erprobt gefundener Orders im Gegensatze zu einzelnen

[3]) Hatschek, Englisches Staatsrecht I S. 232 ff.
[4]) ebendort S. 243.
[5]) ebendort S. 365/6.
[6]) Redlich S. 60.

nur zeitweilig angewandten Regeln führte dann zu einer Unterscheidung innerhalb der Orders.

Standing Orders sind diejenigen Geschäftsordnungsbeschlüsse, welche für alle künftigen Zeiten gelten sollen, bis sie ausdrücklich aufgehoben werden.

Sessional Orders sind diejenigen Beschlüsse, die das Haus ausdrücklich zu Beginn jeder Session erneuert, und die daher auch nur für eine Session Geltung haben.

Außer diesen beiden Gruppen gibt es noch gewöhnliche Orders, deren Geltungsdauer das Haus nicht festgesetzt hat. All diese Orders werden in einem von dem jeweiligen Clerk des Unterhauses redigierten Handbuch [7]) zusammengefaßt, das von dem Speaker auf den Tisch des Hauses gelegt und so als offizielle Darstellung angesehen werden muß [8]).

Die Aufhebung einer Order geschieht durch einen actus contrarius, der im Oberhause vacating, im Unterhaus repealing genannt wird, die Außerkraftsetzung für einen einzelnen Fall durch die sogenannte suspension. Der Antrag auf suspension bedarf nach dem Herkommen vorheriger Anmeldung (notice). Ein weiteres Mittel, eine Order unter Umgehung der notice für einen einzelnen Fall außer Kraft zu setzen, besteht darin, daß das Haus eine Order beschließt, die ein mit der betreffenden Order im Widerspruch stehendes Verfahren für den vorliegenden Fall vorschreibt [9]).

An die ehemalige Stellung des Parlaments als höchster Gerichtshof erinnern zwei Besonderheiten, die dem englischen Parlamentsrecht eigentümlich sind:

die Rechtmäßigkeit seiner Resolutionen ist unüberprüfbar, seine Orders können also im Gegensatz zu den kontinentalen Geschäftsordnungen auch contra legem ergehen [10]);

er besitzt eine unbegrenzte Zwangsgewalt nicht nur gegen seine Mitglieder, sondern auch gegen Nichtmitglieder, die seinen Resolutionen zuwiderhandeln (Contempt of court) [11]).

Ferner ist die ursprünglich nur den Richtern zustehende, heute in allen Staaten den Abgeordneten zugebilligte Immunität auf den Ursprung des Parlaments als Gerichtshof zurückzuführen [12]). Auch erinnert die Art der Abstimmung in den modernen Parlamenten an die Rechtsprechung in der germanischen Volksversammlung, in der jeder Volksgenosse berechtigt war, ein Urteil vorzuschlagen, und der Richter nur „Frager des Rechts“ war.

---

[7]) Manuel of Procedure in the Public Business of the House of Commons, prepared by the Clerk of the House for the use of Members and laid on the Table by Mr. Speaker.
[8]) Redlich S. 259.
[9]) Redlich S. 360 f.
[10]) Vgl § 18 dieser Arbeit. — Hatschek, Engl. Staatsrecht S. 366/8.
[11]) ebendort S. 369.
[12]) ebendort S. 420 f.

§ 4. Frankreich.

I. Anders als in England entstand auf dem Kontinent, und hier zuerst in Frankreich, die Volksvertretung und ihre Geschäftsordnung. Zwar gab es schon im monarchischen Frankreich vor 1789 „Parlamente". Allein diese waren keine Volksvertretungen, sondern Gerichte. Als Haupteinrichtung der Rechtsprechung fungierten damals das Pariser Parlament und neben ihm weitere zwölf Provinzparlamente [1]). Obgleich die Erlasse des Königs erst dann Geltung erlangten, wenn sie von diesen Gerichtshöfen registriert worden waren, so kann ihnen doch kein wesentlicher Einfluß auf die Gesetzgebung zugeschrieben werden; denn wenn sie sich weigerten, ein Gesetz zu registrieren, so konnte sie der König durch ein lit de justice (königliche Parlamentssitzung) oder die lettres de jussion (Kabinettsorder) dazu zwingen [1]).

Die französische Volksvertretung ist aus der Ständeversammlung, den États-généraux hervorgegangen. Diese waren seit 1614 nicht mehr einberufen worden; der König regierte also faktisch absolut. Nun hatten sich im 18. Jahrhundert, vor allem dank der Schriften Montesquieus, Voltaires, Rousseaus, Diderots und anderer Philosophen, in Frankreich recht schnell fortschrittliche Ideen verbreitet, während die staatlichen Einrichtungen ungeändert geblieben waren. Auf diese Diskrepanz und die mit dem damaligen absoluten Regime Ludwigs XVI. verbundene Mißwirtschaft ist im wesentlichen die Revolution von 1789 zurückzuführen. Denn nachdem am 5. Mai 1789 unter dem Druck der finanziellen Not die Generalstände einberufen worden waren, erklärte am 17. Juni 1789 auf Antrag des Abbé Sieyès der dritte Stand, ungeachtet des Fehlens der Vertreter einiger Klassen der Bürger, die Assemblée nationale zu sein, die wahre Trägerin des Volkswillens, die die Aufgabe hätte, an der nationalen Wiederherstellung und der Auferstehung Frankreichs zu arbeiten [2]). Am 20. Juni schwuren die Abgeordneten im Serment du Jeu de paume, nicht eher auseinanderzugehen, als bis Frankreich eine Verfassung erlangt habe.

In der Nacht vom 4. zum 5. August legten Adel und Klerus ihre Privilegien nieder und verlangten, in das allgemeine Recht eingeschlossen zu werden. Am 3. September 1791 nahm die Nationalversammlung die neue Verfassung [3]) an, welcher der König am 13. September zustimmte und auf die er am 14. September feierlich den Eid ablegte. Die gesetzgebende Gewalt wurde einer einzigen Kammer, der Assemblée Nationale Législative, übertragen [4]). Hier liegt die kontinentale Wurzel der modernen Volksvertretung.

II. Mit den États-généraux mußte auch deren Geschäftsverfahren verschwinden. Es genügte nicht, daß auf Drängen des dritten Standes

---

[1]) Lebon S. 1.
[2]) Hélie I S. 19.
[3]) Vgl. die franz. Verfassungsgesetze bei Hélie.
[4]) Lebon S. 2, Hubrich, Redefreiheit S. 45.

durch königliche Order vom 27. Juni 1789 der Abstimmungsmodus geändert wurde und nun nicht mehr jeder Stand, sondern jeder Abgeordnete für sich zu stimmen hatte. Es mußte vielmehr eine ganz neue Geschäftsordnung geschaffen werden. Das plötzliche Aufflammen der freiheitlichen Bewegung ließ natürlich eine auf der Gewohnheit fußende ruhige Entwicklung nicht zu. Um Verwirrungen zu vermeiden, mußte daher die Geschäftsordnung von vornherein systematisch kodifiziert werden. Es handelte sich nur um die Frage: sollte die Assemblée nationale ihr Verfahren selbständig regeln oder sollte dies durch Gesetz geschehen?

Man betrachtete damals allgemein die gesetzgebende Körperschaft als politischen Verein, und besonders Sieyès war es, der für die Nationalvertretung nachdrücklich die volle innere Autonomie forderte, ja, es geradezu für einen Verrat an der Nation hielt, von einer anderen Instanz ein Reglement anzunehmen [5]).

Diese Auffassung machte sich die Nationalversammlung zu eigen und setzte eine Kommission zur Ausarbeitung eines Geschäftsreglements ein. Hier trat nun Montesquieus Staatstheorie ausschlaggebend in die Erscheinung. Dieser war nämlich bei seinen philosophischen Betrachtungen über die beste Staatsform zu dem Ergebnis gelangt, daß England dem Ideal am nächsten käme; dort bestand schon seit Jahrhunderten die Volksvertretung. Von Montesquieu beeinflußt, ließ sich daher Mirabeau einen Abriß der Geschäftsordnung des House of Commons von Jeremias Bentham anfertigen, den er der mit der Redaktion der Geschäftsordnung beauftragten Kommission — übrigens unvollständig [6]) — übergab.

Obgleich einige Abgeordnete nichts davon wissen wollten, den Engländern etwas nachzumachen, so war dennoch die am 29. Juli 1789 angenommene Geschäftsordnung stark von dem englischen Vorbilde beeinflußt [7]), zum Teil lehnte sie sich auch an das in den Assemblées provinciales und in den États-généraux geübte Verfahren an [8]); nicht minder fand das Naturrecht Anklang [8]) [9]).

In dem Wirrwarr der Revolution konnte das Parlament, beeinflußt von naturrechtlichen Vorstellungen und von der Überzeugung, daß seine Geschäftsordnung Ausfluß der freiesten Vereinsautonomie sei, ungehindert die Formen seines Verfahrens selbst bestimmen. Für die Zukunft entstand jedoch die Frage, ob der Volksvertretung auch weiterhin das Recht zustehen sollte, selbst seinen Geschäftsgang zu regeln, oder ob das von einer außenstehenden Instanz in Form eines Gesetzes geschehen müßte. Das

[5]) Vgl. Sieyès, Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer. 2. édition 1789 S. 79; (bei Hatschek, Parlamentsrecht S. 34).

[6]) So fehlte z. B. die Seite, welche von den nötigen drei Lesungen des Gesetzes handelt. — Hatschek, Engl. Staatsrecht, S. 427.

[7]) Text des Règlement à l'usage de l'Assemblée nationale in Arch. Parl. I sér. vol. VIII p. 300 ff.

[8]) Hatschek, Engl. Staatsrecht, S. 427.

[9]) Vgl. die Ausführungen Mirabeaus und Targets über das Majoritätsprinzip, in Arch. Parl. I sér. vol. VIII p. 298 ff.

Gesetz vom 13. Juni 1791 entschied diese Frage im Sinne der geforderten parlamentarischen Selbstregelung [10]):

> Le corps législatif fera tous les règlements qui'l jugera nécessaires pour l'ordre de son travail et pour la discipline de ses séances.

So oft auch in den nun folgenden Jahren die Verfassung geändert, die Kompetenzen des Parlaments mehr oder weniger eingeschränkt wurden: nie ist sein Recht der vollen Autonomie angetastet worden. Selbst als im Jahre 1799 das Corps législatif zu einem „Corps muet" herabgesunken war, behielt es dieses Recht, und obgleich Napoleon in Wirklichkeit eine Diktatur ausübte, so suchte er sie doch unter republikanischen Äußerlichkeiten zu verbergen und erhielt auch das Parlament und dessen Autonomie aufrecht.

III. Erst als der Senat Ludwig XVIII. auf den Thron rief, trat eine Änderung ein. Am 4. Juni 1814 bewilligte und oktroyierte dieser, wie es in den Anfangsworten der „Charte constitutionelle" hieß [11]), die erste Verfassung und brach damit mit dem Prinzip der Volkssouveränität. In Frankreich beruhe l'autorité tout entière dans la personne du roi [11]). Die gesetzgebende Gewalt lag bei der (neugeschaffenen) Chambre des Pairs und der Chambre des Députés, dem ehemaligen Corps législatif (Art. 13); doch stand das Recht, Gesetze anzutragen, zu sanktionieren und zu promulgieren, einzig und allein dem Könige zu (Art. 16, 19, 22). Die Kammern konnten ohne Zustimmung des Königs nicht einmal Änderungen an den Gesetzesvorschlägen vornehmen [12]).

Hieraus ergab sich für das Parlament eine Beschränkung hinsichtlich seiner Geschäftsordnungsautonomie: es konnte sein Geschäftsreglement nicht mehr nach freiem Belieben aufstellen, da dieses mit der Verfassung in Einklang stehen mußte; insbesondere aber konnte es die andere Kammer und die Regierung nicht durch seine Geschäftsordnung binden; der Verkehr der beiden Kammern untereinander und mit dem Könige mußte also gesetzlich geregelt werden. So war man denn in der Chambre des Députés eifrig bemüht, die Geschäftsordnung mit der Verfassung in Einklang zu bringen [13]). Darüber hinaus war die Kammer einhellig der Meinung, daß auch die innere Geschäftsordnung nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden könnte, und behandelte den ihr vorgelegten Entwurf nach Gesetzesart.

In der Chambre des Pairs ging man sogar noch weiter; man hielt sich für unzuständig, den Geschäftsgang selbst zu regeln, und betrachtete die Aufstellung der Geschäftsordnung als ein besonderes Vorrecht der Krone [14]).

---

[10]) Hélie I S. 243/6, Hubrich, Redefreiheit, S. 83, 449; Preibisch S. 20; Mahn S. 15.

[11]) Hélie III S. 885; Hubrich, Redefreiheit S. 103; Lebon S. 15.

[12]) Lebon S. 7.

[13]) Vgl. die Ausführungen in den Arch. Parl. II sér. vol. XII p. 144; Preibisch S. 22; Hatschek, Engl. Staatsrecht S. 431.

[14]) Vgl. die Ausführungen in den Arch. Parl. III sér. vol. XII p. 229; Preibisch S. 23; Hatschek ebendort.

Diese auf den ersten Blick etwas byzantinisch anmutende Auffassung [15]) wird erklärlich, wenn man bedenkt, daß die persönliche oder erbliche Pairswürde vom Könige — mit einer einzigen Ausnahme — ganz nach Gutdünken einer beliebigen Anzahl von Personen verliehen wurde.

Die Regierung machte sich diese Ansicht zu eigen, und so wurde das Reglement für die Pairskammer durch eine Vereinbarung zwischen Regierung und Kammer geschaffen.

§ 5. Süddeutschland und Belgien.

I. Nachdem Jeremias Bentham den erwähnten Abriß der englischen Geschäftsordnung verfaßt hatte, baute er die Lehre von der Vereinsautonomie weiter aus. Mit seinem Werk „Tactique des Assemblées politiques délibérantes" ist er der eigentliche Urheber der Parlamentsautonomie geworden. Diese Schrift hat eine ungeahnt weite Verbreitung gefunden; nicht nur die Geschäftsordnungen der beiden im Jahre 1814 geschaffenen französischen Parlamente waren stark von Benthams Lehre beeinflußt [1]), sondern auch die der süddeutschen Parlamente und der belgischen Volksvertretung.

Als in den süddeutschen Staaten die Volksvertretungen geschaffen wurden, hielten sich diese, entsprechend der französischen Lehre, für politische Körperschaften. Doch wagte man es nicht, der Forderung des vulgären Konstitutionalismus folgend, ihnen das Recht der vollen Autonomie zu gewähren. Wie die Charte von 1814 den Verfassungen der süddeutschen Staaten als Muster gedient hat, so mußten auch die Reglements der beiden französischen Parlamente für die neu zu schaffenden Geschäftsordnungen als Vorbild dienen. Während in Baden, Württemberg und Bayern die „innere Geschäftsordnung" der Parlamente im wesentlichen auf Vereinbarungen zwischen der Regierung und der beteiligten Kammer beruhten, wobei das Geschäftsreglement der Pairskammer zugrunde gelegt wurde, die „äußere Geschäftsordnung" dagegen auf Gesetz, wurden in den anderen Staaten die Geschäftsordnungen mit eingehenden Bestimmungen über das Geschäftsverfahren und über die parlamentarische Disziplin, dem Vorbilde der Chambre des Députés entsprechend, als förmliche Gesetze, zum Teil sogar als Verfassungsgesetze erlassen [2]). Erst die Umwälzung des Jahres 1918 brachte den süddeutschen Parlamenten die volle innere Autonomie.

II. Als erster nicht französischer Staat erkannte Belgien [3]) die Berechtigung der Forderungen des vulgären Konstitutionalismus und gab in Art. 46 seiner Verfassung vom 7. Februar 1831 den Kammern

---

[15]) Hatschek, Engl. Staatsrecht, S. 431: „... die Majorität ging von der Manie der Rezeption des englischen Rechtes und von der Liebedienerei gegen die Krone aus."

[1]) Näheres bei Hatschek, Engl. Staatsrecht S. 428 ff.

[2]) Hubrich, Redefreiheit S. 449 f.; Seydel, Bayerisches Staatsrecht I S. 456; Milhauer S. 176; Preibisch S. 24 ff.; vgl. auch die dort angeführte Literatur.

[3]) Hubrich S. 136 ff.; Preibisch S. 26 ff.

das Recht, zu bestimmen „par son règlement le mode suivant lequel elle exercera ses attributions“. Inzwischen hatte die französische Revolution von 1830 die Souveränität der französischen Nation wiederhergestellt, und wie sich die belgische Konstitution an die französische von 1791 anlehnte, so übernahmen die belgischen Parlamente nunmehr im wesentlichen die französischen Geschäftsordnungen des Jahres 1830 [4]).

§ 6. Preußen und das Reich.

I. Friedrich Wilhelm IV. stand dem vulgären Konstitutionalismus durchaus ablehnend gegenüber. Er suchte den ihm als Ideal vorschwebenden mittelalterlichen Ständestaat in modifizierter Form wiederherzustellen [1]). Daher erweiterte er die Rechte der durch die Gesetzgebung von 1823 geschaffenen Provinzialstände, ließ von diesen Ausschüsse bilden, welche periodisch zusammentreten und nach Bedarf getrennt oder als Vereinigte Ausschüsse beraten sollten. „So oft dazu ein Bedürfnis eintritt oder Wir es außerdem wegen besonders wichtiger Landesangelegenheiten für angemessen erachten“ [2]) — also nicht periodisch —, sollten die Provinzialstände gemeinsam als „Vereinigter Landtag“ zusammenberufen werden. Vor diesem pries er in seiner Eröffnungsrede vom 11. April 1847 hinsichtlich der Konstitution das Beispiel Englands, „dessen Verfassung die Jahrhunderte und eine Erbweisheit ohnegleichen, aber kein Blatt Papier gemacht“ habe, und stellte es in Gegensatz zu den Ländern mit „gemachten und gegebenen Konstitutionen“.

Hiermit stand er im Widerspruch zu den Forderungen der Mehrheit des preußischen Volkes, welche durch die in den Freiheitskriegen gebrachten Opfer, insbesondere aber durch die Verordnungen vom 22. Mai 1815 und vom 17. Januar 1820 gegenüber der Krone einen unmittelbaren Rechtsanspruch auf eine in schriftlicher Verfassungsurkunde niedergelegte Konstitution mit periodisch zu versammelnder Volksvertretung erlangt zu haben glaubte.

Noch vor Ablauf eines Jahres entschloß sich der König, der hier so entschiedene Worte gegen den Konstitutionalismus gefunden hatte, zu dessen Einführung. Über die Gründe, die zu diesem Entschlusse geführt haben, ist viel gestritten worden. Nach älterer Ansicht [3]) sind die Revolutionen in Paris, Wien und Berlin als ausschlaggebendes Moment anzusehen. Durch die neuere Forschung [4]) ist indessen festgestellt, daß es dem Minister des Innern von Bodelschwingh und anderen schon Anfang des Jahres 1848 gelungen war, den König von der Notwendigkeit der Einführung des Konstitutionalismus zu überzeugen, und daß der Übergang zu diesem bereits vor dem Ausbruche der Unruhen beschlossene Sache war. Indessen wird kaum bestritten werden können, daß der

[4]) Vgl. auch Thonissen S. 165.

[1]) Vgl. zu I die ausführlichen Darstellungen bei Anschütz, VU., S. 1 bis 60.

[2]) Verordnung vom 3. 2. 1847 § 1.

[3]) Hubrich, Deutsches Verfassungsrecht, S. 110 f.

[4]) Anschütz S. 28 ff.

März-Aufstand jedenfalls die Durchführung der Reformen wesentlich beschleunigt haben dürfte.

Die treibende Ursache sieht die neuere Lehre in dem Ehrgeize des Königs, den Deutschen Bund zu verbessern und gleichzeitig die Machtstellung Preußens in diesem zu erhöhen. Nachdem sich die zu diesem Zwecke mit Österreich gepflogenen Verhandlungen zerschlagen hatten, da dieses von einer Bundesreform eine Schwächung seiner europäischen Machtstellung zugunsten Preußens befürchten mußte, suchte man sich auf die deutschen Mittel- und Kleinstaaten und auf den „Geist der Nation" als „mächtigsten Verbündeten" [5]) zu stützen. Hierzu aber war die Durchführung des Konstitutionalismus unerläßlich, „weil die überwiegende Meinung des Volkes die Einheit Deutschlands nicht ohne die Freiheit des Ganzen wie seiner Gliederungen wollte und nur einem freiheitlich verfaßten Preußen als Führer zur Einheit willig folgen würde" [6]). So erklärte er denn in dem Patent vom 18. März 1848 den rückhaltlosen Anschluß Preußens an das konstitutionelle System. Der Vereinigte Landtag stimmte in seiner zweiten und letzten Sitzung am 2. April 1848 zwei Gesetzen zu, welche den Zweck hatten, Preußen unmittelbar in die Bahnen des Konstitutionalismus hinüberzuführen.

II. Die erste preußische, aus allgemeiner Volkswahl hervorgegangene Volksvertretung, die Berliner Nationalversammlung, wurde durch das königliche Patent vom 13. Mai 1848 auf den 22. Mai nach Berlin einberufen; durch die Botschaft vom 20. Mai 1848 wurde ihr der „Entwurf eines Verfassungsgesetzes für den Preußischen Staat" vorgelegt. Angefügt war ihm die „provisorische Geschäftsordnung für die zur Vereinbarung der preußischen Staats-Verfassung berufene Versammlung". Schon dieser Verfassungsentwurf bestimmt in § 60:

> Jede Kammer wird ihren Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung regeln.

Die Nationalversammlung nahm die vorgelegte provisorische Geschäftsordnung nur nach und nach — zunächst die Bestimmungen über die Bestellung des vorläufigen Vorstandes und über die Prüfung der Wahlen — und nur mit äußerstem Widerstreben an. Es wurde ausgeführt, sie könne nur verhandeln nach einem Reglement, welches sie sich selbst gegeben habe [7]). Abg. Zenker [8]) erklärte:

> Die Versammlung hat nicht bloß das Recht, die Geschäftsordnung festzustellen . . ., sondern auch die Pflicht dazu . . . Dieser Verpflichtung aber . . . werden wir auch dadurch nicht überhoben, daß von seiten des Ministeriums eine Geschäftsordnung vorgelegt worden ist; denn sie ist nicht aus uns hervorgegangen.

---

[5]) v. Radowitz, sämtl. Werke III, S. 292 (bei Anschütz S. 30).
[6]) Anschütz S. 30.
[7]) 3. Sitzg. S. 20.
[8]) 6. Sitzg. S. 49.

Schließlich wurde in der 6. Sitzung (S. 53) eine „Commission zur Entwerfung einer definitiven Geschäftsordnung“ eingesetzt.

Dieses Verfassungswerk kam indessen nicht zustande. Da die Nationalversammlung zu radikal vorging, löste der König sie auf und oktroyierte am 5. Dezember 1848 dem preußischen Volke eine Verfassung. Auch diese oktroyierte Verfassung räumte der Volksvertretung von vornherein das Recht der inneren Autonomie ein; sie bestimmte in Art. 77:

> Jede Kammer . . . regelt ihren Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung . . .

Diesmal unterließ es das Staatsministerium, der Kammer eine provisorische Geschäftsordnung vorzulegen. Der Minister des Innern von Manteuffel begründete am 28. Februar 1849 [9]) das Verhalten der Regierung damit, daß sie den Entschließungen der Kammer in dieser Beziehung nicht habe vorgreifen wollen. Auf Grund der Verhandlungen der Revisions-Commission wurde dann, um die Unabhängigkeit der Volksvertretung vom Strafrichter außer Frage zu stellen, der Kammer die Zuständigkeit zur Regelung ihrer Disziplin noch ausdrücklich verfassungsrechtlich übertragen [10]). Artikel 78 der preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850 lautete dann endgültig:

> Jede Kammer . . . regelt ihren Geschäftsgang und ihre Disziplin durch eine Geschäftsordnung.

Diese Bestimmung wurde von der Verfassung des Norddeutschen Bundes und späterhin von der Reichsverfassung übernommen. Es hieß in Art. 27 der alten Reichsverfassung:

> Der Reichstag . . . regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung.

Nach der Staatsumwälzung hielt man allgemein diejenigen Gesetze, die nicht ausdrücklich aufgehoben waren, für fortbestehend. Die Nationalversammlungen schufen sich daher, ebenso wie früher die beiden preußischen Kammern und der alte Reichstag, ihre Geschäftsordnungen selbst und nahmen sowohl in die Notverfassungen [11]) als auch in die endgültigen neuen Verfassungen eine entsprechende Bestimmung auf. Heute lautet der in Betracht kommende Art. 24 der Reichsverfassung — gegenüber Art. 27 aRV. den Worten nach gekürzt, in seiner Bedeutung aber unverändert —:

> Der Reichstag . . . gibt sich seine Geschäftsordnung

und Art. 29 der preußischen Verfassung:

> Der Landtag gibt sich seine Geschäftsordnung im Rahmen dieser Verfassung.

---

[9]) 2. Sitzg. S. 16.

[10]) RGSt. 47 S. 268 ff.; Preibisch S. 28 und die dort angeführte Literatur.

[11]) vgl. Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 § 5 und Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen vom 20. März 1919 § 2, beide in Verbindung mit § 27 des Gesetzes betr. die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871.

Bei Schaffung der Geschäftsordnung für die Verfassunggebende Preußische Landesversammlung[12]) machte der Bureaudirektor bei der Landesversammlung, Geheimrat Plate, den interessanten Versuch, die zweifellos vorhandenen Vorteile, die die englische Geschäftsordnung durch die drei Orders bietet, mit den Vorteilen des kontinentalen Systems dadurch zu verbinden, daß der Geschäftsordnung ein „Regelbuch" angefügt wurde, in welches Neuerungen aufgenommen werden sollten, die man erst noch erproben wollte, um sie dann entweder offiziell in die Geschäftsordnung aufzunehmen oder aber wieder aufzuheben. Leider fand er bei der Mehrheit der Landesversammlung keine Gegenliebe, und so mußte dieser höchst interessante Versuch scheitern.

§ 7. Die verschiedenen Typen.

I. Aus dem Vorhergehenden lassen sich folgende Geschäftsordnungstypen abstrahieren:

1. Beim **englischen Typ**[1]) handelt es sich im wesentlichen um reines Gewohnheitsrecht. Erst verhältnismäßig spät sind rechtsetzende Resolutionen, die drei verschiedenen Arten der Orders, zu finden. Eine eigentliche Kodifikation hat also nicht stattgefunden. Noch heute leitet übrigens, wie ich höre, der Speaker jede Geschäftsordnungshandlung mit der Formel ein: „Der alten Rechtsregel gemäß . . ."

2. Wesentlich verschieden von dem englischen Typ ist der **französische.** Während sich die Geschäftsordnung des englischen Parlaments im Laufe der Jahrhunderte durch steten Usus als Gewohnheitsrecht entwickelte, übernahm Frankreich im wesentlichen die englische Geschäftsordnung in ihrer damaligen Ausgestaltung als fertiges Gebilde. Diesen französischen — Hatschek[2]) nennt ihn den „kontinentalen" — Typ haben wir in zwei verschiedenen Formen kennen gelernt:

a) Der durch die französische Revolution geschaffene Typ[3]) liegt speziell den französischen Verfassungen von 1791 und 1830 zugrunde. Sein Merkmal besteht darin, daß sich die Verfassung darauf beschränkt, die wichtigsten Organisationsbestimmungen für das Parlament aufzustellen, die nähere Ausgestaltung aber, insbesondere die Disziplin der Mitglieder des Hauses (la discipline de ses séances) und den Geschäftsgang (l'ordre de son travail), der Regelung durch das Parlament selbst überläßt. Diese Form ist vorbildlich gewesen für die belgische, spanische, griechische, italienische, holländische und dänische Verfassung, nicht zuletzt aber auch für die alte preußische Verfassung und somit für die alte deutsche Reichsverfassung.

b) Der durch die Charte Constitutionelle geschaffene Typ[4]) geht von der Voraussetzung aus, daß die Geschäfts-

---

[12]) Drucks. Nr. 1900.
[1]) Vgl. § 3 dieser Arbeit.
[2]) Parlamentsrecht S. 32.
[3]) Vgl. §§ 4 und 6 dieser Arbeit.
[4]) Vgl. §§ 4 und 5 dieser Arbeit.

ordnung durch Gesetz festgelegt werden müßte, da nur ein Gesetz rechtliche Beziehungen regeln könne. Dieser Typus findet sich hauptsächlich in den Staaten des süddeutschen Frühkonstitutionalismus.

Noch zwei weitere Typen sind festzustellen:

3. **Der schwedische Typ,** dessen Besonderheit mit der Eigentümlichkeit der schwedischen Verfassung zusammenhängt, ist dadurch charakterisiert, daß für beide Kammern dieselbe Geschäftsordnung maßgebend ist, und daß diese durch Verfassungsgesetz festgelegt wird. Wenn auch den beiden Kammern die Feststellung ihrer Arbeitsordnung überlassen ist [5]), so hat diese doch nur eine untergeordnete Bedeutung und ist mit der parlamentarischen Satzung der übrigen Staaten nicht entfernt zu vergleichen.

4. **Der amerikanische Typ** [6]) nimmt eine Mittelstellung zwischen dem englischen und dem französischen ein. Die Geschäftsordnung der amerikanischen Volksvertretung ist zwar dem englischen Rechte nachgebildet; auch bei ihm finden wir die Dreiteilung der Orders. Doch fehlt die Zwangsgewalt gegen Nichtmitglieder des Parlaments wegen Widerstandes gegen die Parlamentsresolutionen, wodurch die Stellung der beiden Häuser des Kongresses gegenüber der des englischen Parlaments erheblich geschwächt ist.

II. In den deutschen Parlamenten vor der Revolution finden wir im wesentlichen die beiden französischen Formen der Geschäftsordnung, doch sind auch Anklänge an den englischen Typus vorhanden [7]); insbesondere bei Anwendung und Auslegung der Geschäftsordnungsbestimmungen hat die Gewohnheit eine große Rolle gespielt.

Die Revolution ist auch hier nicht ohne Einfluß geblieben. War das Parlament vor der Umwälzung ein Organ, das bei der Gesetzgebung nur mitzuwirken hatte, während die Kompetenz zur Gesetzgebung beim Fürsten, im Reiche beim Bundesrate lag, so ist die Volksvertretung nach der Revolution die alleinige Trägerin der Gesetzgebungsgewalt geworden. Wenn sich im Parlament die jeweils erforderliche Mehrheit findet, so kann es heute beinahe alles beschließen; es ist so gut wie absolut; denn den in manchen Verfassungen neben das Parlament gestellten Hemmungsorganen [8]) kann im Vergleich zu den umfassenden Kompetenzen der Parlamente eine allzu große Wirkung nicht zugesprochen werden. Diese veränderte Stellung hat eine Verwischung der Geschäftsordnungsformen verursacht, insofern, als es nunmehr ausschließlich beim Parlament liegt, in welcher Form es seine Geschäftsordnung erlassen will [9]).

---

[5]) § 78 der Reichstagsordnung von 1866.

[6]) Freund S. 109.

[7]) Mohl, Völkerrecht und Politik I, S. 47; Plate, Drucks. der Verfassungg. Pr. Landesvers. Nr. 1900 A Sp. 2 ff.; Hatschek, Parlamentsrecht S. 62.

[8]) Reichsrat, Pr. Staatsrat, Landesausschuß in Waldeck; in Betracht kommen auch gewisse Einspruchsrechte anderer Organe.

[9]) Vgl. hierüber auch die Erörterungen im Geschäftsordnungsausschusse der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung, Drucks. Nr. 1900 A.

§ 8. Die Rechtsquellen der Geschäftsordnung.

I. Als Quellen der Geschäftsordnung kommen zuvörderst in Betracht die einschlägigen Bestimmungen der Verfassung. In ihr finden sich diejenigen Vorschriften, die das Parlament von der Tätigkeit anderer Staatsorgane eximieren und seine Beziehungen nach außen regeln. So überträgt die Reichsverfassung dem Reichstagspräsidenten die Ausübung des Hausrechts und der Polizeigewalt im Sitzungsgebäude, die Hausverwaltung, die Verfügung über Einnahmen und Ausgaben und die Vertretung des Reiches in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung (Art. 28); sie gibt dem Reichstag und seinen Ausschüssen das Recht, die Anwesenheit des Reichskanzlers und jedes Reichsministers zu verlangen, und sichert andererseits diesen und ihren Beauftragten das Recht auf jederzeitigen Zutritt zu den Voll- und Ausschußsitzungen (Art. 33); sie regelt die Auflösung des Reichstags durch den Reichspräsidenten (Art. 25). Hierher gehört auch die Einrichtung und Kompetenz der Untersuchungsausschüsse (Art. 34), sowie des Zwischenausschusses und des Ständigen Ausschusses (Art. 35), und die Fortführung der Geschäfte durch den Präsidenten und seine Stellvertreter zwischen zwei Tagungen oder Wahlperioden (Art. 27). Weiterhin gehören hierher die zahlreichen Privilegien der Abgeordneten, wie die Bestimmungen über die Immunität (Art. 36), die Bestimmungen des Art. 37, 38 usw. Von Interesse ist hier, daß die Immunität der Mitglieder der Zwischenausschüsse anfangs nicht, wie man hätte erwarten sollen, durch Verfassungsgesetz oder mindestens durch ordentliches Gesetz festgelegt war, sondern durch eine „Verfügung" des preußischen Ministers des Innern [1]). Als solche konnte sie für die Mitglieder der Zwischenausschüsse kein Recht erzeugen und stellte sich lediglich als Anweisung an die Polizeibehörden dar.

Da eine entsprechende Verordnung des preußischen Justizministers nicht ergangen war, die Staatsanwaltschaft aber durch eine Verordnung des preußischen Ministers des Innern nicht gebunden werden kann, war es nach wie vor ihre Aufgabe, gegebenenfalls auch gegen Mitglieder der Zwischenausschüsse die Strafverfolgung aufzunehmen. Hierdurch war eine eigentümliche Rechtslage geschaffen: Nach § 152 GVG. waren die Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes in ihrer Eigenschaft als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwälte ihres Bezirks und der diesen vorgesetzten Beamten Folge zu leisten; durch die genannte Verordnung jedoch waren sie gehalten, „von Strafverfolgungsmaßnahmen Abstand zu nehmen, durch die eine Betätigung der Mitglieder der Ausschüsse behindert würde".

Inzwischen ist durch den in die Reichsverfassung neu eingefügten § 40 a (Reichsgesetz vom 22. Mai 1926 — RGBl. S. 243 —) die Immunität der Mitglieder der Zwischenausschüsse geregelt.

Sodann enthalten die Verfassungen die wichtigsten Organisationsbestimmungen für das Parlament. Hierher gehört in erster Linie Art. 26:

---

[1]) Vom 15. November 1924 — I c 1488; Min. Bl. f. d. innere Verwaltung 1924 Nr. 51 Sp. 1111/1112 —, abgedruckt im Anhang II S. 84.

> Der Reichstag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und seine Schriftführer. Er gibt sich seine Geschäftsordnung.

Ferner die Bestimmungen über die Öffentlichkeit der Verhandlungen und ihren Ausschluß (Art. 29) und über die Beschlußfassung (Art. 32). Soweit das Verfassungsrecht.

Im Wege der ordentlichen Gesetzgebung sind Normen, die die Geschäftsordnung betreffen, nicht ergangen. Zu erwähnen wären hier allenfalls die §§ 105 ff. StGB., die ja in die neue Reichsverfassung übernommen sind, sowie die Gesetze, betreffend die Entschädigung der Mitglieder des Reichstages und der übrigen Volksvertretungen.

Den weitaus größten Teil der Bestimmungen finden wir in den von den Parlamenten selbst erlassenen Geschäftsordnungen, über die in den folgenden Kapiteln zu handeln ist.

Als Rechtsquelle ist endlich noch die sogenannte Observanz anzuführen, die in den deutschen Parlamenten nie eine große Rolle gespielt hat und mehr und mehr in den Hintergrund zu treten scheint.

II. v. Mohl[2]) leugnet gänzlich die Existenz solcher gewohnheitsrechtlichen Normen. Neben dem geschriebenen Rechte beständen zwar auch ungeschriebene Gewohnheiten, Übungen, die jedoch nicht die Zwangskraft von Rechtsnormen hätten, sondern nur insofern eine gewisse Autorität genössen, als man sich nur aus schwerwiegenden Gründen von ihnen entferne. Dieser Ansicht kann ich mich nicht anschließen; seine Begründung ist nicht stichhaltig. Die Autorität, die gewisse Übungen im Parlament genießen, ist nicht geringer als die der schriftlich festgelegten Normen. Auch Perels, Laband, von Seydel u. a. nehmen das Vorhandensein einer Observanz als selbstverständlich an.

Für ihren Nachweis sind dieselben Merkmale zu erbringen, die das Gewohnheitsrecht verlangt: auch hier ist dauernde Übung opinione iuris erforderlich. Träger dieser Rechtsüberzeugung ist das Parlament, dessen Mitgliederbestand jedoch einem mehr oder weniger starken Wechsel unterliegt, da jede Neuwahl auch wieder neue Mitglieder in das Parlament bringt und somit eine Verschiebung der gemeinen Rechtsüberzeugung zur Folge haben kann. Wenn auch die alten Parlamentarier auf den Nachwuchs entsprechend einwirken, so ist doch nicht zu verkennen, daß hier für die Bildung gewohnheitsrechtlicher Normen ein starkes retardierendes Moment liegt.

Einen wesentlichen Einfluß bei der Bildung des Gewohnheitsrechts innerhalb des Parlaments hat auch der jeweilige Präsident. Er hat die Verhandlungen zu leiten, die Geschäftsordnung anzuwenden. Von ihm hängt es ab, wie er in einem in der Geschäftsordnung nicht oder nur unzureichend geregelten Falle prozedieren will, ob und inwieweit er Vorschläge aus der Mitte des Hauses, soweit sie Fragen des Verfahrens betreffen, berücksichtigen will. Ist er eine starke Persönlichkeit, so wird es ihm fast stets gelingen, bei der Anwendung der Geschäftsordnung seinem

---

[2]) Erörterungen S. 415.

Willen Geltung zu verschaffen, sogar gegen den Willen der Versammlung, so daß sich also Gewohnheitsrecht nicht gegen seinen Willen bilden kann. Grundsätzlich muß zur Bildung einer sogenannten Observanz die Rechtsüberzeugung des Hauses mit der des Präsidenten übereinstimmen.

Die Folge davon ist, daß es in einer Reihe von Fällen außerordentlich schwer ist, festzustellen, ob sich eine Gewohnheit bereits zu einer Rechtsnorm verdichtet hat.

II. Kapitel.

Die rechtliche Natur der Geschäftsordnung.

§ 9. Verhältnis der Geschäftsordnung zu anderen Gesetzen, insbesondere zum Staatsgrundgesetz.

Bei der Untersuchung der Rechtsnatur der Quellen interessieren naturgemäß allein diejenigen Bestimmungen, die sich das Parlament auf Grund der Delegation durch die Verfassung selbständig gegeben hat.

I. Perels[1]) bezeichnet die Geschäftsordnung als Ergänzungsvorschrift zur Verfassung. Diese Ansicht ist insofern begründet, als die Verfassung mit der Bestimmung, daß sich das Parlament seine Geschäftsordnung gibt, bewußt eine vom Parlament auszufüllende Lücke läßt. Entsprechendes gilt aber auch von Art. 22 Abs. 2 RV., wonach die näheren Bestimmungen über die Wahlen das Reichswahlgesetz trifft, von Art. 55 RV., der der Reichsregierung die Beschließung einer Geschäftsordnung vorschreibt, und anderen Verfassungsbestimmungen. In diesem Sinne sind dann auch die auf Grund dieser Verfassungsvorschriften erlassenen Gesetze und Verordnungen, wie überhaupt alle Gesetze, welche materielles Verfassungsrecht enthalten, ebenfalls als Ergänzungsvorschriften zur Reichsverfassung zu bezeichnen, wogegen an und für sich nichts einzuwenden sein dürfte. Doch ist dieser Ausdruck sehr gefährlich: er verleitet dazu, die so erlassenen Bestimmungen dem formellen Verfassungsrechte gleichzusetzen und ihnen Verfassungsrechtsstärke zuzuschreiben, die sie tatsächlich nicht besitzen[2]). So bezeichnet Preibisch[3]) die betreffenden Verfassungsbestimmungen als Blankogesetze und stellt die auf Grund dieser Bestimmungen erlassenen Vorschriften im Verhältnis zu anderen Gesetzen den formellen Verfassungsbestimmungen gleich. Jenes läßt sich rechtfertigen, dieses nicht. Art. 26 Abs. 2 RV. bedeutet einen aus-

---

[1]) S. 3; im Anschluß an ihn Preibisch S. 35 ff., Marx S. 16, Braun S. 17.

[2]) Richtig Marx (S. 16) „. . . Ergänzungsnorm zur Reichsverfassung, die natürlich kraft dieser Eigenschaft nicht schon Verfassungsrechtsstärke gewinnt. Die Feststellung dieser Tatsache impliziert aber noch nicht ihren Rechtsnormcharakter" — so auch Vogler S. 3.

[3]) S. 35; ebenso Braun S. 18, von Heyden S. 31.

drücklichen Verzicht der Verfassung auf eingehende Regelung der internen Angelegenheiten des Parlaments zugunsten der Spezialgesetzgebung, genauer: zugunsten des Hauptorgans der Gesetzgebung. Es handelt sich also um eine verfassungsmäßige Delegation.

Nicht richtig dagegen ist es, der Geschäftsordnung nun auch Verfassungsrechtsstärke beizulegen. Solchen formellen Verfassungsrechtscharakter können neben der Verfassung nur solche Gesetze haben, denen er ausdrücklich beigelegt ist, die ausdrücklich für Verfassungsgesetze erklärt sind[4]). Mit vollem Rechte bezeichnet Roenne (S. 90) Verfassungsgesetze als garantierte Gesetze, deren Fundamentaleigenschaft die ist, daß sie zur Norm für die Spezialgesetzgebung dienen sollen und müssen. Diese Gesetze bilden zusammen das Staatsgrundgesetz, das höchste Gesetz des Staates, und nehmen als solches einen besonderen Rang ein. Demnach haben Spezialgesetze neben den Verfassungen nur sekundäre Bedeutung.

Nun ist aber die Geschäftsordnung absolut ungeeignet, zur Norm für die Spezialgesetzgebung zu dienen. Um der Spezialgesetzgebung eine gewisse Einheitlichkeit und Beständigkeit zu sichern, mußte den Staatsgrundgesetzen eine erhöhte Festigkeit gegeben werden, mußte ihre Abänderung erschwert werden. Diese erhöhte Festigkeit kann aber der Geschäftsordnung nicht zugebilligt werden. Gerade zur Erzielung einer leichteren Anpassungsfähigkeit an die jeweiligen Bedürfnisse des Parlaments hat der Verfassungsgesetzgeber die Geschäftsordnung nicht verfassungsgesetzlich festgelegt, sondern ihre Schaffung den Parlamenten selbst überlassen[5]). Es besagt nichts hiergegen, daß die Geschäftsordnungen einiger Parlamente nur mit Zweidrittelmehrheit geändert werden können; denn hier beruht diese Erschwerung auf dem Willen des Parlaments, das „Herr seiner Geschäftsordnung" ist.

Durch ihre Abhängigkeit von den Verfassungsgesetzen ist die Geschäftsordnung vielmehr selbst zu einem Spezialgesetz geworden, das sich innerhalb der durch die Verfassung vorbezeichneten Grenzen zu bewegen hat, die Verfassung also nicht abändern kann. Diesen Spezialgesetzescharakter der Geschäftsordnung erkennt richtig Mahn (S. 35), billigt ihr aber dennoch Verfassungsrechtsstärke zu! Wäre das richtig, so müßte auch den übrigen obengenannten „Ergänzungsvorschriften zur Verfassung" diese erhöhte Rechtsstärke zuerkannt werden — ein Ergebnis, dem kaum zugestimmt werden könnte.

Wollte man aber selbst der Geschäftsordnung die gleiche vis legis wie den Verfassungen zugestehen, so wäre zu fragen, warum denn die so weit gehenden Privilegien der Abgeordneten verfassungsmäßig festgelegt sind,

---

[4]) Soweit z. B. die Verfassung der konstitutionellen deutschen Staaten auf die Hausgesetze der regierenden Familien Bezug nahm (Art. 53 BU.), waren diese integrierende Bestandteile des Verfassungsrechts; die übrigen blieben lediglich privatrechtliche Familiensatzungen und konnten innerhalb des autonomen Rechts der Agnaten abgeändert werden. (Stier-Somlo S. 339.)

[5]) Perels (S. 4) weist darauf hin, daß die Möglichkeiten, von der Geschäftsordnung abzuweichen, so zahlreich sind, wie die in ihr normierten Fälle. Diese Möglichkeit wäre mit einem Verfassungsgesetz ganz und gar nicht zu vereinbaren.

während sie als Geschäftsordnungsbestimmungen leichter den jeweiligen Bedürfnissen des Parlaments angepaßt werden könnten. Etwa, damit sie „garantiert" sind und von den gesetzgebenden Faktoren — nach heutigem deutschen Staatsrecht also von den Parlamenten selbst; denn diese sind doch die alleinigen Träger der Gesetzgebungsgewalt! — nicht gar zu leicht beseitigt werden können? Der Fall, daß ein Parlament oder seine Mitglieder ihre Privilegien aufheben, ist kaum theoretisch denkbar und dürfte in praxi nie eintreten. Die Entwicklung geht vielmehr dahin, die Vorrechte der Parlamentsmitglieder immer mehr zu erweitern.

II. Wir sind oben davon ausgegangen, daß die vis legum eine verschiedenartige ist, und haben festgestellt, daß die parlamentarische Geschäftsordnung zwar materielles Verfassungsrecht darstellt, ohne aber deshalb formellen Verfassungsrechtscharakter zu haben. Nunmehr ist zu prüfen, ob die Geschäftsordnung als ordentliches Gesetz anzusehen ist oder wenigstens dessen Rechtscharakter trägt.

1. Soweit die Geschäftsordnung nicht in der Verfassung geregelt ist, kann sie theoretisch als ordentliches Gesetz oder auch als parlamentarische Satzung erlassen werden. Unter den vorrevolutionären Geschäftsordnungen finden wir dann auch beide Möglichkeiten verwirklicht. Gesetzlich war die Geschäftsordnung geregelt in Bayern [6]), Sachsen [7]), Hessen [8]), Sachsen-Weimar [9]), Braunschweig [10]), Sachsen-Meiningen [11]), Sachsen-Altenburg [12]), Sachsen-Coburg-Gotha [13]), Anhalt [14]) und Schwarzburg-Rudolstadt [15]), während in anderen Bundesstaaten [16]) und im Reiche dem Parlament die selbständige Regelung der Geschäftsordnung überlassen war.

Die Revolution hat die bis dahin dem Fürsten, im Reiche dem Bundesrate zustehende Kompetenz der Gesetzgebung den Volksvertretungen

---

[6]) Gesetz, den Geschäftsgang des Landtags betreffend, vom 19. Januar 1872, abgeändert durch Gesetz vom 4. Juli 1904.

[7]) Landtagsordnung vom 12. Oktober 1874, abgeändert durch Gesetz vom 9. August 1904 und vom 19. Februar 1909.

[8]) Gesetz, die landständische Geschäftsordnung betreffend, vom 17. Juni 1874, abgeändert durch Gesetz vom 18. Mai 1901.

[9]) Revidierte Geschäftsordnung für den Landtag des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach vom 1. April 1878.

[10]) Geschäftsordnung für die Landesversammlung des Herzogtums Braunschweig vom 19. Mai 1912, abgeändert durch Gesetz vom 18. März 1913.

[11]) Gesetz vom 23. April 1868, die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betreffend; hier bestand die Eigentümlichkeit, daß in gewissen Fällen das Parlament die Geschäftsordnung, obwohl sie Gesetz war, selbständig abändern durfte.

[12]) Landschaftliche Geschäftsordnung vom 23. Dezember 1858 mit Nachtragsgesetz vom 21. Januar 1910.

[13]) Geschäftsordnung für die Landtage der Herzogtümer Coburg und Gotha vom 29. März 1908.

[14]) Gesetz, die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betreffend, vom 24. Januar 1876, abgeändert durch Gesetz vom 26. Februar 1891.

[15]) Gesetz vom 19. Januar 1872, die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betreffend, mit Nachtragsgesetz vom 25. März 1904.

[16]) Auch in Schwarzburg-Sondershausen; dort war sie jedoch im Gesetzblatt veröffentlicht.

übertragen. Somit ist ihnen durch Artikel 26 RV. und die entsprechenden Artikel der Landesverfassungen nicht nur die selbständige Regelung ihrer internen Angelegenheiten überlassen, sondern auch die Entscheidung darüber, in welcher Form sie die Geschäftsordnung erlassen, mit welcher Kraft sie sie ausstatten wollen. Dadurch, daß verschiedene Artikel der Verfassung der Geschäftsordnung die Möglichkeit geben, Verfassungsnormen zu durchbrechen, wird die Geschäftsordnung noch nicht Gesetz oder Verordnung, wenn sie auch für das Haus wie eine Art Ausführungsverordnung oder -gesetz zur Verfassung wirkt. Nach wie vor stehen beide Möglichkeiten, Gesetz und parlamentarische Satzung, zur Verfügung. Soweit ich sehe, hat jedoch kein Parlament von der Möglichkeit der gesetzlichen Regelung der Geschäftsordnung Gebrauch gemacht, insbesondere nicht Preußen und das Reich.

a) Die im Preußischen Landtage geltende Geschäftsordnung wurde von der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung geschaffen, vom Preußischen Landtag übernommen und mehrfach geändert.

Der Geschäftsordnungsausschuß der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung legte seinen Beratungen einen von dem damaligen Direktor der Landesversammlung, Geheimen Regierungsrat Plate, verfaßten Entwurf zugrunde [17]). Aus verschiedenen Gründen trat Plate dafür ein, die Geschäftsordnung als Gesetz zu erlassen; der Ausschuß lehnte seine Anregung jedoch ab. Im Plenum [18]) kam man auf diese Frage nicht zurück; man war sich offenbar von vornherein darüber einig, daß die Geschäftsordnung nicht als Gesetz verabschiedet werden sollte, und diskutierte nur noch über die Anzahl der Beratungen, die über die neue Geschäftsordnung stattfinden sollten — für Gesetze war nach der damals geltenden Geschäftsordnung bereits die dreimalige Beratung vorgeschrieben —. Man einigte sich auf eine einmalige Lesung.

Nach Schaffung des Preußischen Landtags wurde die Geschäftsordnung der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung vom Landtage als vorläufige Geschäftsordnung übernommen und durch Beschluß vom 7. April 1921 [19]) an den Geschäftsordnungsausschuß überwiesen, um sie mit den Bestimmungen der Preußischen Verfassung vom 30. November 1920 in Einklang zu bringen und gleichzeitig eine Reihe von Zweifelsfragen zu lösen [20]). Auch sie wurde nicht als Gesetz behandelt [21]), auch nicht verkündet; vielmehr teilte der Präsident mit, der Ältestenrat habe „entschieden" (!), daß nach § 23 der Geschäftsordnung nur eine einmalige Beratung der Geschäftsordnung stattzufinden habe [22]). § 23 GO. besagte, daß Gesetze in drei Beratungen, alle übrigen Vorlagen in einer einmaligen Beratung erledigt werden.

---

[17]) Drucks. Nr. 1900 A und B.
[18]) 126. Sitzung vom 28. Februar 1920. Sten. Ber. S. 10 160 ff.
[19]) Sten. Ber., I 1, 4. Sitzung, Sp. 96 f.
[20]) Drucks. des Landtags I 1, Nr. 1070 A und B.
[21]) Sten. Ber. I, 1, 72. und 73. Sitzung, Sp. 4653 ff., 4707 ff. — Die 73. Sitzung ist übrigens ein Musterbeispiel parlamentarischer Obstruktion.
[22]) Sp. 4653. — Vgl. auch S. 61 dieser Untersuchung.

Dieser „Entscheidung" stimmte das Haus gegen den Widerspruch der Kommunisten zu. Einige spätere Änderungen der Geschäftsordnung [23]) wurden entsprechend erledigt.

b) Die im Reichstage geltende Geschäftsordnung datiert vom 12. Dezember 1922 und ist im RGBl. II S. 101 ff. veröffentlicht. Als Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bestimmt sie den 1. Januar 1923; veröffentlicht ist sie aber erst am 17. Februar 1923. Auch sie ist nicht als Gesetz behandelt worden. Es haben nur zwei Beratungen stattgefunden; außerdem haben die übrigen gesetzgebenden Faktoren nicht mitgewirkt. Zwar hatte der Reichsrat in diesem Falle dazu keine Gelegenheit; in Betracht wäre aber der Reichspräsident gekommen, der das Geschäftsordnungsgesetz hätte ausfertigen und verkünden müssen. Da diese mit der Gesetzesform zwangsläufig verbundene Mitwirkung eines anderen Staatsorgans auf dem freien Willensentschluß des Reichstags beruht hätte, wäre sie mit Artikel 26 RV. sehr wohl zu vereinbaren. Es handelt sich hier also nicht um eine Publikation im eigentlichen Sinne, sondern nur um die Festlegung eines authentischen Textes der Geschäftsordnung. Übrigens ist eine spätere Änderung des § 99 [24]) nicht veröffentlicht worden.

c) In einigen Geschäftsordnungen [25]) finden sich besondere Vorschriften darüber, in welcher Form Änderungen vorzunehmen sind; sie geben dadurch zu erkennen, daß sie keine Gesetze sind.

2. Aber auch die Rechtskraft eines ordentlichen Gesetzes hat die Geschäftsordnung nicht [26]). Wie unten (§ 10 V) noch näher dargelegt wird, ist das Parlament ein Staatsorgan. Und es ist gerade die Eigenart des Organs im Gegensatz zum Stellvertreter, daß seine Mitglieder Teile der Verbandsperson sind und bleiben, daß sich infolgedessen die Wirkungen ihres organschaftlichen Handelns auch auf sie selbst als Mitglieder der Verbandsperson erstrecken [27]). Das bedeutet, konkret gesprochen: auch die Abgeordneten sind und bleiben Glieder ihres Volkes und unterliegen als solche ebenfalls den von ihnen selbst geschaffenen Gesetzen; sie nehmen zu ihnen keine Ausnahmestellung ein, sondern sind an sie gebunden. Als Glieder ihres Volkes haben weder die einzelnen Abgeordneten, noch die Abgeordneten in ihrer Gesamtheit die Möglichkeit, sich eine Sonderstellung zu schaffen, es sei denn im Wege der ordentlichen Gesetzgebung. Alsdann wäre zur Beurteilung ihrer rechtlichen Stellung nach den Grundsätzen zu verfahren: lex posterior derogat legi priori und lex posterior generalis non derogat legi priori speciali [28]).

---

[23]) Sten. Ber., I, 1, 157. Sitzung, Sp. 11 419 ff.; 244. Sitzung, Sp. 17 343; 264. Sitzung, Sp. 18 996; 265. Sitzung, Sp. 19 012 ff; 306. Sitzung, Sp. 21 711 und die dazugehörigen dort angegebenen Drucksachen.

[24]) am 23. Juli 1925, sten. Ber. III 1, 100. Sitzung.

[25]) Lübeck § 56, Württemberg § 85, Baden § 90 u. a. m.

[26]) so auch Bendix.

[27]) Helfritz S. 23.

[28]) Vgl. hierzu auch Graf Heyden S. 35 f., der die Geschäftsordnung als Gesetz ansieht.

Hieraus ergibt sich, daß die vis legis der nicht gesetzlich erlassenen Geschäftsordnung geringer ist als die der ordentlichen Gesetze. Wäre das nicht der Fall, so könnte die Geschäftsordnung jede beliebige Vorschrift enthalten und wäre nur dadurch gehemmt, daß sie nicht gegen die Verfassung verstoßen und nicht über den Umfang der Delegation hinausgehen darf. Daß das aber nicht die Ansicht des Parlaments selbst war, beweisen ebenfalls die Verhandlungen im Geschäftsordnungsausschuß der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung. Dort wurden aus dem Plateschen Entwurf eine Reihe von Bestimmungen gestrichen mit dem Bemerken, man könne nicht in die Geschäftsordnung Bemerkungen aufnehmen, die in ein Gesetz gehörten [29]. Dafür spricht auch der Hinweis Plates [30], daß nicht alle Bestimmungen des Entwurfs mit den Bestimmungen der Gesetze und der Verfassung im Einklang stünden; man werde versuchen müssen, diese Widersprüche zu lösen, nötigenfalls durch Änderung der bestehenden und zweckmäßige Gestaltung der zukünftigen Gesetze. Der Ausschuß verfuhr dementsprechend und ersuchte die zuständigen Ausschüsse, die notwendigen Änderungen der Gesetze und der zu schaffenden Verfassung in der Landesversammlung zu beantragen.

§ 10. Die verschiedenen Konstruktionen.

Soweit die Geschäftsordnung nicht als Gesetz erlassen ist, bestehen nach wie vor dieselben Streitigkeiten über ihren rechtlichen Charakter.

I. Der einheitliche Charakter der Geschäftsordnungsbestimmungen. Während alle übrigen Schriftsteller die Geschäftsordnungsbestimmungen als Normen einheitlichen Charakters ansehen, teilt Jellinek [1]) sie in zwei Kategorien ein. Zur ersten gehören die Sätze über Abstimmung, Teilnahme an den Sitzungen, Antragstellung, Interpellation, Bestellung des Präsidiums, des Vorstandes und der Ausschüsse. Sie sind nach seiner Ansicht Bestandteile der Normen über die staatliche Organisation und haben denselben Charakter wie die Normen einer Prozeßordnung. Ihre Verletzung sei daher Bruch einer Rechtsnorm, Verletzung des Staates in seiner Ordnung.

Zur zweiten Klasse rechnet er die Bestimmungen über Form der Anträge, Reihenfolge der Redner, Sitzungsprotokolle, Modus der Abstimmungen usw., Vorschriften, welche nicht den Zweck hätten, Kompetenzen gegeneinander abzugrenzen [2]), sondern für die passendste Erledigung der Parlamentsgeschäfte zu sorgen. Diesen Bestimmungen spricht er jeglichen Rechtscharakter ab; sie hätten lediglich den Charakter von Verwaltungsverordnungen, ähnlich den Reglements der Verwaltungsbehörden.

---

[29]) Drucks. Nr. 1900 A Sp. 9.
[30]) Drucks. Nr. 1900 A Sp. 3.
[1]) System S. 169.
[2]) Jellinek sieht auch den einzelnen Abgeordneten als Staatsorgan an; vielleicht ist dadurch diese Scheidung zu erklären.

Einer solchen Scheidung kann nicht zugestimmt werden [3]). Abgesehen davon, daß der Grund für eine solche Teilung schwer ersichtlich ist, läßt sich auch der leitende Gesichtspunkt nicht finden. Bei einer ganzen Reihe von Bestimmungen kann man erheblich zweifeln, unter welche von beiden Kategorien sie gehören, ob sie noch Kompetenzen gegeneinander abgrenzen; vollends bei den Ordnungsbestimmungen, sowohl gegen die Mitglieder des Parlaments als auch gegen die Hausfremden. Auf Jellineks Fundament weiterbauend, müßte man diese Normen dann wohl als Normen ähnlich den Anstaltsverordnungen bezeichnen!

Gegen seine Ansicht ist ferner einzuwenden, daß beide Arten von Bestimmungen auf demselben Wege und zu gleicher Zeit zustande gekommen sind und unter die Verfassungsdelegation fallen. Belanglos bei der Beurteilung des juristischen Charakters ist der Grad der Wichtigkeit der einzelnen Bestimmungen; belanglos ist es auch, ob sie für die passendste Erledigung der Parlamentsgeschäfte sorgen, ob sie die Konstituierung oder die Organisation des Parlaments regeln. Sämtliche Bestimmungen der Geschäftsordnung sind als einheitliche Normen anzusehen und haben dieselbe rechtliche Natur.

II. Die Geschäftsordnung als Verordnung. Wie oben (§ 5) dargelegt wurde, regelten einige deutsche Staaten des Frühkonstitutionalismus in Anlehnung an die Charte von 1814 die sog. äußeren Beziehungen der Kammer durch Gesetz, während sie die Regelung der interna corporis jeder Kammer selbst überließen. Die süddeutsche Doktrin [4]) unterscheidet dementsprechend eine innere und eine äußere, sogenannte Rahmengeschäftsordnung.

a) Hieraus folgert von Mohl [5]), daß die Geschäftsordnung eine Rechts- und Ausführungsverordnung sei:

> Die Geschäftsordnung hat etwa die staatsrechtliche Bedeutung einer Verordnung. Sie ist zwar nicht von der Reichsregierung erlassen, aber von einer durch die Verfassung dazu ausdrücklich bevollmächtigten politischen Gewalt.

Diese Ansicht ist irrig. Hatschek [6]) bemerkt hierzu richtig, daß weder von der Verfassung noch von dem Gesetz eine solche Bevollmächtigung beabsichtigt war, sondern daß es sich darum handelte, die Freiheit der Volksvertretung auf die Regelung der parlamentarischen Angelegenheiten zu beschränken; Übergriffe in die Rechte anderer sollen also gerade verhindert werden, während doch von einer ermächtigten Rechts- und

---

[3]) So auch Braun S. 19.

[4]) Vertreten insbesondere durch von Mohl, Württembergisches Staatsrecht, I S. 695, Walz S. 15 ff., Seydel, Bayerisches Staatsrecht S. 456, Kulisch S. 339; vgl. auch Gröber in seinem Ausschußbericht für die Württembergische II. Kammer, etwa 1909, Beilage 372 S. 410 f.

[5]) Bemerkungen S. 12. — Hubrich (Das Demokratische Verfassungsrecht, S. 65) kommt auf anderem Wege zu demselben Schluß.

[6]) Parlamentsrecht S. 39, Staatsrecht I S. 430 f.

Ausführungsverordnung nur dann gesprochen werden kann, wenn das ermächtigende Gesetz einem Staatsorgan die Berechtigung zum Eingriff in eine Rechtssphäre erteilt, die ihm sonst nicht zusteht [7]. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß Gesetze wie Rechtsverordnungen der Verkündung bedürfen, um in Rechtskraft zu erwachsen, während mit einziger Ausnahme der Geschäftsordnung des Reichstags keine Geschäftsordnung verkündet worden ist, keine auch dieser Verkündung bedarf.

b) Im Gegensatz zu Mohl sehen Jellinek [8]), Walz [9]), Kulisch [10]) und Giese [11]) in der Geschäftsordnung eine Verwaltungsverordnung, da durch die Geschäftsordnung nicht die Rechtssphäre des durch seine parlamentarischen Organe handelnden Staates von der Rechtssphäre anderer Rechtssubjekte abgegrenzt werde [12]).

Auch diese Ansicht weist Hatschek [13]) zurück, da eine Verwaltungsverordnung keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfe und die Verweisung der Verfassung auf die Geschäftsordnung notwendigerweise als solche aufgefaßt werden müsse.

Die weitere Bemerkung Hatscheks, diese Auffassung der Geschäftsordnung als Verwaltungsverordnung übersehe, daß die Geschäftsordnungsmaßregeln dennoch häufig in die Rechtssphäre der Individuen eingriffen, trifft auf die Verhältnisse nach der Staatsumwälzung nicht mehr zu. Bei Beratung der Geschäftsordnung für die Verfassunggebende Preußische Landesversammlung [14]) wurde beispielsweise im Geschäftsordnungsausschuß eine ganze Reihe von Bestimmungen des Entwurfs gestrichen mit dem Bemerken, Vorschriften, die in die Verhältnisse anderer übergriffen, gehörten in die Verfassung. So z. B. § 13 des Entwurfs: Die Polizeigewalt des Präsidenten im Gebäude der Landesversammlung; § 14: Die Zuständigkeit des Präsidenten für die Anstellung usw. der Beamten und Angestellten der Landesversammlung; § 23: Die Verpflichtung sämtlicher Staatsbehörden zur Auskunfterteilung an die Untersuchungsausschüsse; § 28 a: Die Verpflichtung der Landesregierung zur Verkündung der von der Landesversammlung beschlossenen Gesetze in der Gesetzsammlung; § 47 a: Die Verpflichtung der Staatsminister zur Auskunfterteilung gegenüber dem Hause usw.

c) Gegen die Verordnungstheorie im ganzen ist einzuwenden, daß Verordnungen Ausfluß einzig und allein der Exekutive sind [15]); sie sind generelle ausdrückliche Willenserklärungen der vollziehenden Gewalt. Man will gerade nicht den schwerfälligen Gesetzgebungsapparat für die Regelung einer Reihe genau bestimmter Angelegenheiten von

---

[7]) So auch Vogler S. 3.
[8]) System S. 169, besondere Staatslehre S. 252 ff.
[9]) Über die Prüfung der parlamentarischen Wahlen usw. S. 2.
[10]) S. 342.
[11]) Komm. S. 100.
[12]) Kulisch S. 358.
[13]) Parlamentsrecht S. 40, Staatsrecht S. 431.
[14]) Drucks. Nr. 1900 A.
[15]) a. A. Kulisch S. 343.

minderer oder nur örtlicher Bedeutung in Bewegung setzen und hat daher die Aufstellung von allgemeinverbindlichen Rechtsnormen in Gestalt von Rechts- und Ausführungsverordnung den Verwaltungsbehörden überlassen [16]).

Im Gegensatz zu den Rechts- und Ausführungsverordnungen richten sich die Verwaltungsverordnungen nicht an die Allgemeinheit, sondern sind Instruktionen für den inneren Dienstbetrieb einer Behörde; sie werden von der vorgesetzten Behörde erlassen und sind nur für die unterstellten Behörden verbindlich [17]) [18]). Im Parlament aber gibt es keine Vorgesetzten und keine Untergebenen; die Geschäftsordnung wird von der Gesamtheit der Abgeordneten endgültig beraten und aufgestellt — abgesehen davon, daß niemand ernstlich behaupten wird, daß das Parlament eine Behörde sei, ist es doch Organ der Legislative, während Behörden einzig und allein Einrichtungen der Exekutive sind.

Wir sehen also, daß schon der Begriff der Verordnung für die parlamentarische Körperschaft nicht paßt [19]).

III. Die Geschäftsordnung als Verwaltungsverordnung „kraft der besonderen Souveränität des Parlaments". Eine ähnliche Ansicht vertritt Romano [20]). Er hält die Geschäftsordnungsbestimmungen für Normen des inneren Dienstes, ähnlich den Verwaltungsverordnungen, die das Parlament erlassen könne kraft seiner „besonderen Souveränität", die es neben dem Staate als dem Subjekt der höchsten Souveränität besitze.

Der Begriff der Souveränität, mit dem Romano operiert, ist außerordentlich unklar, und Romano versäumt es darzulegen, was unter der „besonderen Souveränität des Parlaments" zu verstehen ist. Außerdem erscheint es höchst gewagt, den einheitlichen Begriff der Souveränität in besondere und höchste Souveränität zu spalten.

Nun haben zwar die Parlamente von jeher die Souveränität für sich in Anspruch genommen [21]). Hierbei ist aber zweierlei zu bedenken:

1. daß jedes Staatsorgan bestrebt ist, seine Kompetenzen nach Möglichkeit zu erweitern. Ich erinnere nur an die Einmischung der Par-

---

[16]) Helfritz, S. 16; Hatschek, Parlamentsrecht S. 6.

[17]) Helfritz, S. 16; Hatschek, Verwaltungsrecht S. 50.

[18]) Das kommt schon äußerlich dadurch zum Ausdruck, daß eine Verordnung die Unterschrift der für sie verantwortlichen Behörde trägt, während die Geschäftsordnungen einer ganzen Reihe deutscher Parlamente (Reich, Preußen, Württemberg, Baden, Hamburg, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Anhalt, Bremen, Lippe, Lübeck, Mecklenburg-Strelitz, Schaumburg-Lippe) nicht unterschrieben sind.

[19]) Hatschek, Parlamentsrecht S. 6.

[20]) Archivo giuridico, Serie 3 Band IV, Seite 4 ff.

[21]) 45. Sitzung des preußischen Hauses der Abgeordneten am 29. 3. 1889, sten. Ber. 17 I S. 1378; 126. Sitzg. der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung am 28. Februar 1920, sten. Ber. Sp. 10 165; 17. Sitzg. des Pr. LT. I, 1, Sp. 1011. — Sogar die Abgeordneten werden, wenn nötig, als souverän bezeichnet: Abg. Kilian in der 72. Sitzg. des Pr. LT. am 22. November 1921, sten. Ber. I, 1, Sp. 4677.

lamente in die Angelegenheiten der Verwaltung und Rechtsprechung, die das Maß einer Kritik bereits bedeutend überschreitet und die Dreiteilung der Gewalten fast illusorisch macht;

2. daß es sehr wohl möglich und sogar höchst wahrscheinlich ist, daß hier die Bezeichnung „Souveränität" nur ein falscher Ausdruck für etwas an sich Richtiges ist: daß das Parlament in Geschäftsordnungsfragen von anderen Organen unabhängig ist, wie denn auch in der Wissenschaft häufig ungenau von der „Souveränität des Parlaments" gesprochen wird[22].

Denn ein Staatsorgan als souverän zu bezeichnen, ist abwegig. Nach richtiger, wenn auch nicht unbestrittener Meinung ist Souveränität nichts weiter als eine Eigenschaft der Staatsgewalt, und nur dieser, und nicht einmal eine wesentliche[23], nämlich diejenige Eigenschaft, daß die Staatsgewalt von außenstehenden Gewalten unabhängig ist und durch selbständige Gewalthaber im Innern nicht beschränkt wird. Demgegenüber beruht jene Ansicht, welche den Organen des Staates Souveränität zubilligt und die Ausdrücke „Volkssouveränität" und „Fürstensouveränität" prägte, auf einer Verwechslung von Subjekt und Träger der Staatsgewalt. Schon Bodinus macht sich hier einer Unklarheit schuldig, indem er gleichzeitig Staatssouveränität und Fürstensouveränität verficht, ohne beides zu unterscheiden[24]. Da nun Romano beide Begriffe — „Staatssouveränität" und „besondere Souveränität" — nebeneinander nennt, dürfte bei ihm eine solche Verwechslung nicht vorliegen. Nahe läge die Annahme, daß ihm eine Verwechslung von Souveränität und der den Parlamenten durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenz unterlaufen ist. Trifft das aber zu, so bleibt von seiner Theorie nur noch die Behauptung, daß die Geschäftsordnungsbestimmungen keine Rechtsnormen sind, sondern Normen, ähnlich den Verwaltungsverordnungen, was bereits oben als unrichtig widerlegt wurde.

Wollte man jedoch annehmen, daß Romano tatsächlich eine Eigenschaft des Parlaments gemeint habe, die der Souveränität des Staates entspricht, so käme er damit der Autonomie nahe, und gegen seine Theorie wären dieselben Einwendungen zu erheben wie gegen die sogenannte rechtsetzende Autonomie der parlamentarischen Körperschaften.

IV. Die Geschäftsordnung als eine Summe von Konventionalregeln enthaltenden Resolutionen. Auf Grund sehr umfangreicher und gründlicher Untersuchungen kommt Hatschek[25] zu dem Ergebnis, daß die Geschäftsordnungsbestimmungen keine Rechtsnormen darstellten, sondern Resolutionen, die an und für sich nicht rechtsverbindlich wären, lediglich Konventionalregeln umfaßten, die kraft „empirischer Faktizität" gelten und somit das Parlament nicht rechtlich, sondern nur moralisch bänden. Die

[22] Perels S. 2; Seligmann S. 3; Marx S. 26.
[23] Helfritz S. 44 ff.; Stier-Somlo I S. 55 ff., welcher eine ausführliche Darstellung der Entwicklung des Begriffs „Souveränität" gibt.
[24] Helfritz S. 47; Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 451 ff., 461 ff.
[25] Parlamentsrecht S. 30 ff., Staatsrecht S. 430 ff.; im Anschluß an ihn Dondorf.

Geschäftsordnung sei infolgedessen auch keine selbständige Quelle des Parlamentsrechts und werde erst durch den Brauch, der neben Verfassung und Gesetzesrecht allein eine Quelle des Parlamentsrechts darstelle, lebensfähig. — Merkwürdigerweise zählt er aber die Geschäftsordnung trotzdem unter den „Quellen des Parlamentsrechts" auf[26]). — Bei den Geschäftsordnungsnormen handele es sich um im „Vorstadium des Rechts" befindliche Normen.

Er stützt sich bei seinen Untersuchungen sehr stark auf einen Vergleich mit den Verhältnissen in England, was angesichts der ganz anders gearteten und von ganz anderen Entwicklungstendenzen getragenen Institutionen des englischen Rechts, insbesondere des englischen Parlamentsrechts, als außerordentlich bedenklich bezeichnet werden muß. Seine Lehre hat lebhaften Widerspruch gefunden.

Stier-Somlo[27]) weist darauf hin, daß die Annahme, die Geschäftsordnung sollte nicht Recht sein, der parlamentarischen Wirklichkeit widerspreche, in der gerade um die Unverletzlichkeit dieses Rechts ein harter Kampf geführt werde. Bereits in der 6. Sitzung der Berliner Nationalversammlung am 30. Mai 1848 (Sten. Ber. S. 48) sprach der Abgeordnete Esser von der Geschäftsordnung als „einer uns bindenden Norm"[28]). Die Behauptung, daß die Bestimmungen der Verfassungen über die Selbstregelung des Geschäftsverfahrens durch die Parlamente nur eine faktische Übung, nicht aber ein Recht vorsehe, bezeichnet er als unbeweisbar. Daß die Geschäftsordnung auch Rechtsnormen enthalte, gebe selbst Hatschek zu; und wenn auch die Geschäftsordnung vielleicht durch eine Resolution zustandegekommen sei, so stelle sie deswegen noch keine Summe von Resolutionen dar.

Marx[29]) macht mit Recht darauf aufmerksam, daß man vergebens nach einem inneren Sinne der Kodifikation suchen würde, wenn die Geschäftsordnung nur der zu einem bestimmten Augenblick erstarrte Parlamentsbrauch wäre. Denn nach Hatscheks eigener Ansicht steht ja die Kodifikation lebenden Bräuchen stets feindlich und hinderlich im Wege. Er leugnet daher auch ihr Vorhandensein[30]) — zu Unrecht, wie unten (§ 13) nachzuweisen sein wird.

Endlich gibt Hatschek selbst zu, daß eine wissenschaftlich scharfe Scheidung zwischen subjektivem Recht und Konventionalregeln, welche zwar nicht Rechtsnormen seien, jedoch den Anspruch erhöben, durch den Parlamentsbrauch approbiert und somit solche zu werden, für Theorie und Praxis unmöglich sei[31]). Mit diesem Eingeständnis fällt Hatscheks Theorie als wissenschaftlich unfruchtbar in sich zusammen[32]).

---

[26]) Parlamentsrecht S. 18.
[27]) I, S. 594 f.
[28]) Vgl. auch Drucks. der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung Nr. 1900 A Sp. 97.
[29]) S. 20 Anmerkung 53.
[30]) Parlamentsrecht S. 44.
[31]) Lehrbuch des Verwaltungsrechts S. 153.
[32]) Marx, Anm. 53; Peters S. 393.

Mag aber immerhin Hatscheks Ansicht für die Geschäftsordnungen vor der Revolution eine gewisse Berechtigung gehabt haben: heute ist sie unbedingt als überholt und falsch zu bezeichnen. Im Laufe der Zeit und besonders nach der Revolution hat sich die Handhabung der Geschäftsordnung in wesentlichen Punkten so sehr geändert, daß die Grundfesten seiner Anschauung erschüttert sind, und daß sich zu den wichtigsten Stücken seines umfangreichen Materials eine ganze Reihe anderer Fälle aus der neueren Praxis als Gegenbeweis finden läßt [33]).

Wenn er z. B. meint, die Geschäftsordnung habe nicht von vornherein Gültigkeit, sondern erlange sie erst, wenn sie durch langen Brauch approbiert sei (per longum usum comprobata), so ist das heute falsch; die Geschäftsordnung gilt vom Augenblick der Annahme durch das Parlament oder des in ihr bestimmten Zeitpunktes des Inkrafttretens an, und wird von allen Parteien als unbedingt verbindlich angesehen.

Sodann behauptet er, im Anschluß an E. Richter [34]), die Geschäftsordnung werde erst durch den Parlamentsbrauch lebensfähig, ihre Regeln bildeten sich erst aus den wiederholten Sitten des Parlaments. Auch das ist nicht richtig. Ein Blick in die entsprechenden Drucksachen eines Parlaments zeigt eine Menge von Änderungen der Geschäftsordnungsbestimmungen, ohne daß die alten Bestimmungen vorher per longum usum außer Kraft gesetzt worden, ohne daß die neuen Bestimmungen durch langen Brauch geheiligt wären. Vielmehr steht es jedem Abgeordneten unter bestimmten Voraussetzungen zu, durch einen entsprechenden Antrag eine beliebige Änderung der Geschäftsordnung vorzuschlagen und das Parlament zu einer Stellungnahme zu dieser Änderung zu zwingen. Es kommt gar nicht darauf an, ob dieser Antrag bereits erprobten Brauch sanktionieren will; lediglich die Zweckmäßigkeit ist maßgebend — soweit nicht auch hier parteipolitische Gesichtspunkte mitsprechen [35]).

Weiterhin behauptet Hatschek [36]), die Zusammenstellung der gedruckten Geschäftsordnung sei eine reine Privatarbeit des Büros [37]), das die alleinige Redaktion ausübe; das Büro könne nicht nur formelle Korrekturen vornehmen, sondern sogar mit vollem Rechte Paragraphen selbständig formulieren; es habe auch Stellen eingefügt, über die das Haus niemals einen formellen Beschluß gefaßt habe [39]), ohne sich dadurch irgendwelche Gewalt oder Kompetenz zu Unrecht beizulegen. Das ist früher in der Tat geschehen, trifft aber heute nicht mehr zu. Der Preußische Landtag hat weiterhin sogar über die Art der Drucklegung einen ausdrücklichen Beschluß gefaßt und bestimmt, daß zu den einzelnen

[33]) Solche Gegenbeweisstücke lassen sich übrigens auch aus der Zeit vor der Umwälzung finden, nur sind sie weniger zahlreich.

[34]) Am 7. März 1894. Sten. Ber. d. RT. V. 4. S. 10.

[35]) Vgl. auch die Äußerung des Abg. Rosenfeld, Verfassunggebende Preußische Landesversammlung, 216. Sitzg. Sp. 10 164, und die Verhandlungen über die neue Geschäftsordnung des LT., sten. Ber. II 1, 365. Sitzg. Sp. 26 020 ff.

[36]) S. 44.

[37]) a. A. Perels S. 109.

[39]) So auch Perels S. 124.

Geschäftsordnungsparagraphen in Anmerkungen die entsprechenden Verfassungsartikel anzuführen sind [40]).

Leicht ließe sich darlegen, daß auch andere Gepflogenheiten, auf die sich Hatschek stützt, schon vor der Revolution allmählich beseitigt wurden und heute nicht mehr vorhanden sind; doch glaube ich mit obigen Ausführungen bereits die Unhaltbarkeit seiner Ansicht bewiesen zu haben.

V. Die Geschäftsordnung als autonome Satzung. Die herrschende Lehre [41]) wurde bereits von Bentham und den geistigen Führern der Französischen Revolution — Montesquieu, Mirabeau, Sieyès, Target u. a. — vertreten, sie sieht die Geschäftsordnung als statutarisches Recht an; die Bestimmung der Verfassung, daß das Parlament sich seine Geschäftsordnung gebe, verleihe ihm das Recht der Autonomie [42]). Die Autonomie umfaßt historisch wie positivrechtlich nicht nur die Selbstrechtssetzung, sondern auch die Selbstverwaltung, war aber zu den verschiedensten Zeiten ganz verschieden begrenzt.

a) Eine ausführliche Untersuchung über den heute noch bestrittenen Begriff der Autonomie und seine Geschichte dürfte über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, zumal sich Gierke [43]), Beseler [44]) u. a. eingehend darüber verbreitet haben. Es mag genügen, darauf hinzuweisen, daß die herrschende Meinung das Wesen der Autonomie in der Befugnis eines Verbandes, der nicht Staat ist, sich selbst Rechtsnormen zu schaffen, erblickt [45]). Solche Satzungen (auch Statuten, Beliebungen, Willküren genannt) tragen nicht den Charakter eines Vertrages oder einer rechtsetzenden Vereinbarung, so daß nur diejenigen dadurch gebunden würden, welche sie unmittelbar zustande gebracht haben; sondern sie wirken wie ein Gesetz für alle gegenwärtigen und zukünftigen Mitglieder der Korporation. Die Autonomie entspricht in dem engen Kreise ihrer Wirksamkeit der Gesetzgebung des Staates und ist von der sehr schlecht so genannten Privatautonomie zu unterscheiden. Diese definiert von Tuhr [46]) als die vom Gesetze den Privatpersonen verliehene rechtliche Möglichkeit, durch Verträge und einseitige Willenserklärungen Rechtswirkungen herbeizuführen und dadurch ihre Rechtsverhältnisse zu gestalten. Diese Privat-

[40]) Verfassunggebende Preußische Landesversammlung Drucks. Nr. 1900 A Sp. 32; Pr. LT. I 1 Drucks. Nr. 1070 A Sp. 4.

[41]) Laband S. 344; Roenne S. 176 II, A und Note 1; von Seydel, Komm. S. 146 Note 1; Walz S. 19; Folkerts S. 8; Perels S. 5; Vogler S. 5; Stier-Somlo S. 339, 595; Anschütz, Staatsrecht, bei Holzendorff-Kohler IV, S. 144; Mayer, Verwaltungsrecht, S. 87.

[42]) So auch die Praxis. Vgl. Abg. Davidsohn in der Nationalversammlung, 46. Sitzg. S. 1289 C; Abg. Graef im RT., 266. Sitzg. S. 8971 D; Abg. Kahl im RT., 266. Sitzg. S. 8975 B; „Erläuterungen zum Entwurf der Geschäftsordnung" in den Verhandlungen des RT., Drucks. Nr. 4411 S. 28.

[43]) Deutsches Privatrecht, 1895 I S. 142.

[44]) System des gemeinen deutschen Privatrechts I, 4. Aufl. S. 74 ff.

[45]) Gierke, Beseler a. a. O.

[46]) Bürgerliches Recht, Allgemeiner Teil in Kohlrausch-Kaskels Enzyklopädie, S. 5.

autonomie schafft subjektive Rechte, während die Autonomie objektives Recht schafft.

b) Nunmehr erhebt sich die Frage, ob denn das Parlament überhaupt subjektive Rechte besitzt, ob es rechtsfähig, ob es eine Korporation ist. Diese Frage muß entschieden verneint werden.

1. Vielfach wird das Parlament als „Volksvertretung" und seine Mitglieder als „Vertreter des Volkes" bezeichnet. So sagt Art. 21 RV.:

> Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes; sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.

Diese ungenaue Ausdrucksweise darf indessen nicht zu falschen Vorstellungen über das Wesen der Sache führen. Es handelt sich keineswegs um ein Rechtsverhältnis, auf dessen einer Seite das Volk als Vollmachtgeber, auf dessen anderer Seite das Parlament oder der einzelne Abgeordnete als Vollmachtnehmer steht. Das Parlament vertrete das Volk gegenüber dem Staate, sagt die ältere, insbesondere von v. Mohl[47]) vertretene Auffassung — eine schwer vorstellbare Idee! Denn das Volk in seiner Organisation ist ja der Staat, und das Staatsvolk, abgezogen vom Staat, ist keine Person, ist kein rechtsfähiges Gebilde, ist ein rechtliches Nichts[48]). „Volk" ist kein juristischer Begriff, sondern nur das Haupt- und Grundelement eines solchen, des Begriffes „Staat".

Anderer Ansicht ist freilich auch Binding[49]). Er stellt ebenfalls das Volk dem Staate gegenüber. Das Charakteristische in der konstitutionellen Verfassung bestehe gerade darin, „daß sich das Staatsvolk nicht völlig an den Staat verliert, sondern daß neben dem Staat als Rechtssubjekt das Staatsvolk — in Gegensatz gestellt zum Träger der Staatsgewalt, also dem Staat — gleichfalls als selbständiges Rechtssubjekt Anerkennung findet". Er meint weiter, das Volk, zum Parlament verdichtet, wahre seine Rechte gegenüber dem Staat, kontrolliere insbesondere die Staatsaktionen.

Wäre diese Ansicht richtig, so stünde das Volk außerhalb des Staates; es verhielte sich zu diesem wie zwei Kreise zueinander, die sich in einem Punkte berühren: im Parlament. Diese Ansicht dürfte dem Wesen der absoluten Monarchie kaum entsprechen — es sei denn, daß man den „Herrscher" mit dem „Staat" identifiziere —, trifft aber auf den konstitutionellen Staat ebensowenig zu wie auf die Republik. Gerade im konstitutionellen Staat, und mehr noch in der Republik, zeigt es sich, daß das Volk eben der Staat ist und nicht von ihm losgelöst gedacht werden kann.

Ist also das Volk, losgelöst vom Staate, kein rechtsfähiges, kein repräsentables Gebilde, so kann man auch nicht gut von einer Vertretung sprechen.

---

[47]) Württ. Staatsrecht I S. 531 ff.
[48]) Helfritz S. 20, Anschütz, in Meyer-Anschütz, Staatsrecht S. 335.
[49]) Notwehr S. 8 ff.

Abgesehen davon aber enthält Art. 21 RV. einen Widerspruch in sich. Gerade das macht ja das Wesen der Vertretung aus, daß der Vertreter an die eventuell erteilten Instruktionen des Vertretenen gebunden ist. Der Reichsrat und der ehemalige Bundesrat bestehen aus Vertretern, und gerade darum sind ihre Mitglieder so streng an die Weisungen ihrer Auftraggeber gebunden. Eine Ausnahme macht der Preußische Staatsrat, dessen Mitglieder „nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung" stimmen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind (Art. 34 PrV.).

Nach dem Gesagten ist also weder das Parlament noch der einzelne Abgeordnete Vertreter des gesamten Volkes. Ebensowenig ist der einzelne Abgeordnete Vertreter seines Wahlkreises.

Gegen diese insbesondere von Jellinek[50]) vertretene Ansicht wäre noch einzuwenden, daß nach unserem heutigen Wahlrecht eine Reihe von Abgeordneten gar nicht von einem Wahlkreise, sondern auf Grund des Reichs- oder Landeswahlvorschlages gewählt werden. Sollten diese nun im Gegensatz zu den übrigen Abgeordneten „das Reich" oder „das Land" vertreten, etwa wie die eine Hälfte der preußischen Vertreter im Reichsrate die Staatsregierung, die andere Hälfte die Provinzen vertritt? Vielmehr: Die Abgeordneten leiten ihr „Mandat" nie von ihren Wählern ab; denn sie haben die Pflicht, sich von diesen unabhängig zu stellen; „die Wähler sind", wie Binding[51]) treffend bemerkt, „die Herren Kurfürsten für die Gewählten, aber nach der Wahl verschwinden sie staatsrechtlich für ihn".

Diese Auffassung vertritt bereits Sir Edward Coke[52]); er sagt in seinen „Institutes" (S. 14):

> And it is to be observed, though one be chosen for one particular County, or Borough, yet when he is returned, and sit in Parliaments, he serveth for the whole Realme . . .

Wenn die heutigen Verfassungen die Abgeordneten als Vertreter des gesamten Volkes bezeichnen, so hat das keinen anderen Sinn, als der weitverbreiteten Auffassung entgegenzutreten, als seien die Abgeordneten Vertreter ihrer Wähler, insbesondere ihres Wahlkreises oder ihrer Partei[53]).

2. Nach Bindings Anschauung bedarf das Volk, das als Vollversammlung aller Volksgenossen im großen Staate nicht die Möglichkeit habe, aktiv am Staatsleben teilzunehmen, einer zweckmäßigen Organisation in sehr verkleinertem Maßstabe; das Parlament sei das Staatsvolk selbst in eigentümlicher Ausgestaltung ad hoc.

Diese etwas gezwungene Konstruktion läuft unmittelbar auf die moderne Organtheorie hinaus, die Binding indessen scharf bekämpft. Wenn er meint, mit dem Worte „Organ" und insbesondere mit dem Worte „Staatsorgan" werde ein großer Mißbrauch getrieben, so scheint das mit

---

[50]) „Verhältnis des Abgeordneten zur Wählerschaft" S. 371 ff. — So die Praxis. Vgl. Abg. Fürst zu Hohenlohe-Langenburg in der RT.-Sitzung vom 4. März 1879, Sten. Ber. I 2, S. 250 u. a.

[51]) Notwehr S. 7.

[52]) siehe auch Redlich S. 31.

[53]) So die Praxis: Fraktionszwang! — vgl. auch Marx S. 11 f.

einer Verkennung des Begriffes „Organ" zu erklären zu sein. Er sagt, das Parlament sei ein Organ, „offenbar weil es für die Teilnahme am Staatsleben organisiert ist". Nein! Ein Organ braucht nicht notwendig selbst ein organisiertes Etwas zu sein; Organ ist lediglich der Ausfluß, ein Teil einer Organisation; die Organisation ist die Voraussetzung dafür, daß ein Organ entstehen kann [54]). Und diese Organisation des Volkes gibt ja Binding unumwunden zu! Man wird hiernach wohl das Parlament als ein „Organ" des Volkes bezeichnen können. Da nun aber das Volk nicht etwas außerhalb des Staates Stehendes, sondern in seiner Organisation der Staat selbst ist, so ist das Parlament damit zugleich ein Organ des Staates.

Übrigens dürfte Binding bei der heutigen Organisation des Reiches wie der Länder der Organtheorie wohl weniger ablehnend gegenüberstehen; sind doch nach seiner Anschauung Organe der Staatsgewalt „diejenigen Personen, Kollegien und Korporationen, die kraft Auftrags des Inhabers der Staatsgewalt Akte derselben vornehmen dürfen". Denn im heutigen Staat ist der Inhaber der Staatsgewalt nicht der „Souverän", wie Binding noch meint, sondern unzweideutig das Volk.

Ist aber das Parlament ein Organ des Staates, so kann es keine Rechtspersönlichkeit für sich beanspruchen, da das Organ nur ein Teil der Verbandsperson, das Parlament folglich nur ein Teil des Volkes und des Staates ist und bleibt. Während eine Korporation ihren eignen Willen bildet, eigne Pflichten erfüllt, eigne Rechte ausübt, bildet das Parlament im konstitutionellen Staate gemäß der Verfassung den Willen der Volksgesamtheit, erfüllt Pflichten, übt Rechte aus, deren Subjekt das Volk, der Staat ist, erfüllt lediglich die ihm gestellten Aufgaben innerhalb der ihm durch die Verfassung eingeräumten Kompetenzen [55]). Es hat somit dieselbe Funktion gegenüber dem Staate wie ein Organ gegenüber der Korporation. Hieraus erhellt, daß das Parlament als Organ des Staates kein rechtliches Ich besitzt, kein Rechtssubjekt ist [56]). Damit fällt zugleich die Behauptung, daß das Parlament eine autonome Körperschaft, daß die Geschäftsordnung Ausfluß der Autonomie, statutarisches Recht sei [57]).

---

[54]) Über Bedeutung und Geschichte des Begriffs „Organ" vergleiche G. Jellinek, System, S. 35 ff., der mit Recht darauf hinweist, daß es sich hier um eine Analogie zwischen Naturorganismus und Staat handle — m. E. umfassender: zwischen natürlich Gewordenem und künstlich Geschaffenem, zwischen „Organismus" und „Organisation".

[55]) Vgl. G. Meyer, Lehrbuch des Staatsrechts, § 96; Jellinek, System, S. 160.

[56]) a. A. Preuß in Schmollers Jahrbüchern Band 26 S. 563.

[57]) Hatschek, Hubrich, das dem. Verfassungsrecht, S. 65; a. A. die herrschende Lehre. Nach Seligmann (S. 3) ist autonomisches Recht „jeder von einer anderen organisierten Gemeinschaft als dem Staate erlassene Rechtssatz, den der Staat als bindend zuläßt, und zwar sollen diese Rechtssätze . . . nur für den Herrschaftsbereich dieser Gemeinschaft positives Recht schaffen. Es ist meines Erachtens für den Begriff der Autonomie unerheblich, ob derjenige, der autonom ist, ein staatliches Organ oder eine selbständige Körperschaft bildet".

Die Parlamente üben also nicht eigenes subjektives Recht aus, sondern erfüllen die ihnen vom Staate zugewiesenen Aufgaben im Rahmen ihrer Kompetenz [58]). Die Geschäftsordnung ist also nicht ein „internes Gesetz“ im eigentlichen Sinne, insbesondere kein „Vereinsgesetz“ [59]), sondern staatliches Recht, dessen Setzung und Änderung den Parlamenten in der von ihnen beliebten Form überlassen ist.

c) Marx [60]) sucht die herrschende Lehre zu rechtfertigen:

> Wenn aber nach herrschender Lehre sogar schon der rechtsfähige Privatverein autonomes als subjektives Recht zu schaffen vermag . . ., dann wirkt es als eine formale Spielerei, wenn man der Geschäftsordnung des Reichstags den Autonomie-Charakter absprechen will.

Durch diese Äußerung denkt er die Theorie von der parlamentarischen Autonomie zu halten, gibt aber in Wahrheit damit zu, daß in Wirklichkeit gar keine Autonomie vorhanden ist.

VI. Die Geschäftsordnung als parlamentarische Satzung. Die große Zahl der Theorien über die rechtliche Natur der parlamentarischen Geschäftsordnung zeigt, daß es unmöglich ist, dieses Rechtsgebilde in eine fertige Schablone zu pressen; mag die Wissenschaft noch so viele neue Formen finden: die Praxis ist ihr über; sie schafft spielend immer wieder neue Rechtsgebilde, die sich mit keiner von der Wissenschaft anerkannten Form decken und mit denen sich die Wissenschaft abfinden muß. Hierzu gehört auch die parlamentarische Geschäftsordnung. Wir haben sechs verschiedene Theorien kennengelernt; jede hat einen richtigen Kern, trifft aber nicht die volle Wahrheit. Am nächsten kommt ihr noch die Theorie von der autonomen Satzung. Die Brücke zwischen ihr und der wahren Rechtsnatur schlagen die zahlreichen gemeinsamen Merkmale [61]) von autonomer Körperschaft und Parlament.

Beides sind Erscheinungsformen des Gattungsbegriffes „Personenmehrheit“; beide haben Mitglieder, die als Gesamtheit unter gemeinsamem Namen auftreten; beide treten rechtlich nicht als Vielheit auf, wie etwa die „gesamte Hand“ des deutschen Rechts, sondern als Einheit [62]); beide Kollegien sind unabhängig vom Wechsel ihrer Mitglieder; in beiden haben die Mitglieder Rechte und Pflichten gegeneinander, damit die Gesamtheit ihre Aufgaben erfüllen kann; beide müssen eine Verfassung haben — mag man diese nun als Verfassung, Satzung, Geschäftsordnung, Reglement oder sonstwie bezeichnen —, um ihren Zweck erfüllen zu können.

Auf diese große Ähnlichkeit beider Kollegien ist es wohl zurückzuführen, daß das Parlament von Bentham und seinen Schülern als „body politic“, als „politischer Verein“ angesehen wurde und heute noch

[58]) Helfritz S. 23.
[59]) Abg. Kern in der Badischen II. Kammer, 1819, Heft I, S. 74.
[60]) Anmerkung 53.
[61]) Kulisch S. 333, Haenel I S. 89.
[62]) Gierke, Die Deutsche Genossenschaftstheorie und die Deutsche Rechtsprechung, S. 683: „Die Einheit in der Vielheit“.

als „gesetzgebende Körperschaft" bezeichnet wird, — ein Ausdruck, der eine Übersetzung des französischen Corps législatif ist, welcher, wie Kulisch hervorhebt, sich erstmalig in der französischen Verfassung vom 3. September 1791, Titre III: Des Pouvoirs publics, Art. 2 findet.

Man kann also mit vollem Rechte das Parlament als ein körperschaftsähnliches Wesen bezeichnen, wie es auch Stier-Somlo[63]) und Vogler[64]) tun. Ein logischer Fehler aber ist es, das von einem solchen körperschaftsähnlichem Gebilde geschaffene Recht als autonome Satzung zu bezeichnen; es kann sich vielmehr nur um satzungsähnliche Normen handeln. Die parlamentarische Satzung ist ein Gebilde sui generis, das wegen der vielen Gemeinsamkeiten der parlamentarischen und der autonomen Körperschaft in vielen Beziehungen der autonomen Satzung entsprechend zu behandeln ist; sie als solche zu bezeichnen, ist aber nur dann berechtigt, wenn man sich dabei stets vor Augen hält, daß es sich hier in Wahrheit nicht um eine Autonomie handelt, sondern daß nur eine unechte Autonomie, eine Quasiautonomie vorhanden ist.

Der sachliche Unterschied zwischen dieser unechten und der echten Autonomie besteht darin, daß die echte Autonomie körperschaftliches Recht schafft, die einem Staatsorgan delegierte Rechtssetzungsfähigkeit, die unechte Autonomie, dagegen staatliches Recht. Die parlamentarische Geschäftsordnung ist also echtes staatliches Recht, aber solches, das das Parlament ohne Mitwirkung oder Kontrolle irgendeines andern Staatsorgans setzen kann.

Die auf Grund dieser Quasiautonomie erlassenen Normen schaffen daher für das Parlament und seine Mitglieder positives Recht; als staatliches Recht sind sie eben so gut objektives Recht wie die Normen der ordentlichen Gesetzgebung, und ein Verstoß gegen sie stellt sich als Bruch staatlichen Rechts, als eine Verletzung des Staates in seiner Ordnung dar.

Die bindende Kraft der Geschäftsordnung beruht einerseits auf der Verfassungsdelegation, andererseits auf dem vom Parlament selbst gefaßten Beschluß[65]). Auch hier besteht die Fiktion, daß der Mehrheitswille der Wille des Ganzen ist. Die Mehrheit kann jeden Beschluß fassen, den sie für angebracht hält; sie ist hierin — mit einer einzigen, im nächsten Paragraphen zu betrachtenden Ausnahme — völlig frei.

§ 11. Inwieweit schafft die Geschäftsordnung positives Recht?

I. Das hat die unechte Autonomie mit der echten, aber auch mit der Verordnung und schließlich mit jedem Gesetze gemeinsam: sie dürfen unter keinen Umständen und zu keiner Zeit mit einem vor ihnen rangierenden Gesetz im Widerspruch stehen, und zwar nicht nur mit dem Buchstaben

[63]) I, S. 594.

[64]) S. 5; so auch Marx Anmerkung 53, Fleiner S. 78 ff.

[65]) Auch in Frankreich ist die Geschäftsordnung für alle Mitglieder der Kammer obligatorisch (Lebon S. 99).

des Gesetzes, sondern sie dürfen auch keine Bestimmungen enthalten, „deren Unvereinbarkeit mit der Verfassung sich aus richtiger Schlußfolgerung ergibt; denn was mit richtigen Folgesätzen in ausdrücklichem Widerspruch steht, ist es auch mit der Hauptsache“ [1]). Ist der Sinn eines Gesetzes zweifelhaft, so kann es authentisch nur durch ein gleichwertiges Gesetz interpretiert werden; es wäre also nicht möglich, Zweifelsfragen der Verfassung durch gewöhnliches Gesetz oder gar durch Verordnung oder autonome Satzung authentisch zu interpretieren [2]).

Alle vor Inkrafttreten der Verfassung erlassenen Gesetze und Verordnungen werden ohne Rücksicht auf ihre staatsrechtliche Bedeutung eo ipso aufgehoben, soweit sie mit der neuen Verfassung in Widerspruch stehen [3]). — Mit Recht war man daher nach der Schaffung der neuen Verfassungen in den Parlamenten eifrigst bemüht, die Geschäftsordnungen den neuen Verfassungen anzupassen. — Insbesondere aber darf die unechte wie die echte Autonomie nie gegen das ermächtigende Gesetz verstoßen oder den Rahmen der Delegation überschreiten [4]).

Treffend weist Müller [5]) auf die ernsten staatsrechtlichen Konsequenzen einer andern Ansicht hin. Da die Geschäftsordnung von der augenblicklichen Auffassung der jeweiligen Parlamentsmehrheit beherrscht wird und jederzeit von einer neuen Mehrheit abgeändert werden kann, darf ihr nicht das Recht zugesprochen werden, die Verfassung abzuändern.

II. Der Rahmen der parlamentarischen Satzung ist zunächst durch die Verfassung, insbesondere durch den delegierenden Artikel, gegeben. Zwar ist aus Art. 26 RV.,

> der Reichstag . . . gibt sich eine Geschäftsordnung

eine bestimmte Grenze kaum zu entnehmen. Aber an Hand der Geschichte des Artikels ist sie festzustellen. Er hieß ursprünglich [6]):

> Der Reichstag regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung.

Nach richtiger Ansicht ist in der geänderten Fassung nicht auch eine Änderung des Sinnes, sondern nur eine Vereinfachung der Fassung zu sehen [7]). Hieraus ergibt sich:

---

[1]) von Mohl, Württ. Staatsrecht I S. 699 Anm. 4.

[2]) So mit Recht Abg. Dr. Kaufmann in der 265. Sitzg. des Pr.LT.; sten. Ber. I, 1, Sp. 19 015. — Falsch: Abg. Fürst zu Hohenlohe-Langenburg in der 14. Sitzg. d. RT. am 4. März 1879, sten. Ber. IV, 2 S. 250: Art. 27 aRV. scheine die Möglichkeit zu geben, ein Mitglied auszuschließen; die Ansichten darüber seien jedoch kontrovers; „es kommt daher nur darauf an, den Art. 27 aus der Mitte des Hauses dahin zu interpretieren, daß dieser Ausschluß auf Zeitdauer möglich ist, um dem Art. 27 diese Wirkung zu verleihen“.

[3]) Folkerts, S. 12, Roenne, § 22.

[4]) Dieser Gedanke ist in Art. 29 Abs. 2 PV. zum Ausdruck gebracht: „der Landtag gibt sich seine Geschäftsordnung im Rahmen der Verfassung“. Held, S. 537 Anm. 1; Laband, Staatsrecht S. 562, Anm. 1; Seydel, Komm. zur VU. S. 146 Ziff. 1; Seligmann S. 2.

[5]) Hirts Annalen 1900, S. 570.

[6]) Art. 27 aRV.

1. „Der Reichstag regelt seinen Geschäftsgang." In Frage kommen Bestimmungen, vermöge deren sich das Parlament konstituiert und arbeitsfähig macht. Hierzu gehören nicht nur die formellen Verfahrensvorschriften, sondern auch die Organisation, soweit sie nicht in der Verfassung festgelegt ist, also Bestimmungen über das Präsidium, den Sitzungsvorstand usw. Denn ohne eine zweckentsprechende Organisation ist die Durchführung eines geordneten Geschäftsverfahrens nicht möglich.

2. Zur Geschäftsordnung gehört ferner die Regelung der Disziplin; das sind Bestimmungen über diejenigen Mittel und ihre Anwendung, die dem Parlament zur Verfügung stehen, um Störungen der Ordnung und Angriffe auf die Würde und das Ansehen des Parlaments erfolgreich verhindern zu können.

3. Nicht befugt dagegen sind die Parlamente, in ihre Geschäftsordnung heterogene Dinge hineinzuziehen, welche außerhalb des Parlaments und seiner Kompetenzen liegen. Die Geschäftsordnung darf also z. B. keine Vorschriften über das Verhalten der Abgeordneten außerhalb des Parlaments enthalten; die Aufstellung von Disziplinarbestimmungen unter der Voraussetzung einer Nichtanerkennung „unverletzter Ehrenhaftigkeit oder eines der Würde der Kammer entsprechenden Lebenswandels oder Verhaltens" [8]) wäre also in der Geschäftsordnung einer Volksvertretung nichtig. Ebensowenig könnte eine Geschäftsordnungsbestimmung des Inhalts, daß auf Mitglieder der Zwischenausschüsse die Bestimmungen der §§ 36 bis 38 Anwendung finden [9]), als gültig anerkannt werden.

4. „Der Reichstag regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin" — „er gibt sich seine Geschäftsordnung". Die Verfassung beschränkt hiermit die Freiheit der Volksvertretung auf die Regelung der parlamentarischen Angelegenheiten und will Übergriffe in die Rechtssphäre anderer verhindern. Durch diese Bestimmung ist zum Ausdruck gebracht, daß die Geschäftsordnung positives Recht schafft, aber positives Recht nur für die Mitglieder der betreffenden Volksvertretung [10]) — soweit nicht etwa die Verfassung selbst oder ein anderes Gesetz auch andere Personen ganz oder nur in bestimmten Beziehungen der Geschäftsordnung unterstellt, wie Art. 33 Abs. 4 RV.: „Sie (die Regierungsvertreter) unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden" [11]).

Diese Beschränkung auf die Parlamentsmitglieder ergibt sich übrigens auch aus dem Wesen der echten wie der unechten Autonomie und ist auch dann vorhanden, wenn der betreffende Artikel lautet: „Er gibt sich eine Geschäftsordnung" [12]); denn die Autonomie kann nur solche Personen

---

7) So auch Vogler, S. 2 Anm. 6.

8) Verordnung wegen Bildung der (pr.) I. Kammer vom 12. Oktober 1854, § 9. — Vgl. auch RGSt. Bd. 47 S. 273.

9) Vgl. S. 17.

10) Hubrich, Das dem. Verfassungsrecht S. 64.

11) Durch die Geschäftsordnung kann das nicht geschehen: § 59 Abs. 4 Hess. LTGO.

12) Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Art. 17. 1.

berechtigen und verpflichten, die der autonomen Körperschaft angehören, kann aber nicht außerhalb Stehende irgendwie tangieren.

Mit Recht hat sich daher schon die Geschäftsordnungskommission der II. Badischen Kammer zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Weiterbildung des Wahlprüfungsrechts für unzuständig erklärt, da es sich hier um das Verhältnis der Kammer zu äußeren Faktoren handele, welche dem Beschlusse der Kammer nicht unterworfen seien, und die Weiterbildung nur im Wege der ordentlichen Gesetzgebung erfolgen könne[13]).

Mit Recht sind des weiteren in Preußen die Bestimmungen über die Entschädigung der Landtagsmitglieder nicht in der Geschäftsordnung enthalten, wie ursprünglich beabsichtigt war[14]), sondern in einem ordentlichen Gesetze, da sie den Staat in einer anderen Erscheinungsform, als Fiskus, berühren[15]).

Auch der Verkehr des Parlaments mit anderen Organen, insbesondere mit der Regierung — Anfragen an die Regierung oder einen Minister, Auskünfte der Regierung, Herbeirufung eines Ministers u. a. m. — kann durch die Geschäftsordnung nur insoweit geregelt werden, als diese das Verfahren i n n e r h a l b des Parlaments selbst betrifft. Weitergehende Bestimmungen haben keinen Anspruch auf Gültigkeit[16]). Soweit diese nicht als Gesetz erlassen sind und insoweit nicht zwischen Parlament und Regierung die hier von Hatschek mit Recht so genannten Konventionalregeln entstanden sind, ergibt sich „alles weitere nach Maßgabe der jeweiligen politischen Situation rein faktisch sozusagen von selbst“[17]).

In richtiger Erkenntnis dessen sind dann auch vor der Revolution in Württemberg die für beide Kammern gemeinsam geltenden „autonomen“ Geschäftsordnungsbestimmungen zwischen beiden Kammern vereinbart worden[18]). Mit vollem Rechte bestimmt daher auch § 78 der Geschäftsordnung des sächsischen Landtags:

> In einzelnen Fällen können . . . Abweichungen von den Vorschriften dieser Geschäftsordnung beschlossen werden, wenn kein Abgeordneter widerspricht. B e r ü h r e n d i e A b w e i c h u n g e n R e c h t e d e r R e g i e r u n g , s o b e d a r f e s ü b e r d i e s i h r e r Z u s t i m m u n g.

III. Wie oben[19]) dargelegt, sind auch die Abgeordneten als Mitglieder des Volkes an die Gesetze des Staates gebunden und können sich eine Aus-

---

13) Badischer LT. 1899/1900, II. Kammer, Beil. IV. S. 870 ff.; W a l z, S. 99/100.

14) Druckf. der Verfgg. Pr. Landesvers. Nr. 1900 A, Sp. 8 ff.

15) Aus diesem Grunde sind die §§ 5, 6 und 93 LTGO. für Mecklenburg-Strelitz zu beanstanden.

16) So auch P l a t e, Druckf. d. Verfgg. Pr. Landesvers. Nr. 1900 A, Sp. 74, 75. — Daher ist § 84, Abs. 2 Bayerisch. LTGO., § 59 Thüring. LTGO., Art. 79 Abs. 1 Hess. LTGO., § 48, Abs. 1 Braunschw. LTGO. für die Regierung nicht bindend.

17) W a l d e c k e r zu Art. 29 PV. S. 106.

18) Durch die Beschlüsse der I. Kammer vom 5. Juli 1907 und 14. August 1909, der II. Kammer vom 12. August 1909.

19) § 9 II 2.

nahmestellung nur durch ordentliches Gesetz schaffen, nicht aber durch die parlamentarische Satzung. Auch die ordentlichen Gesetze gehen also der Geschäftsordnung im Range vor. Somit sind die Grenzen, innerhalb deren sich die Selbstregelungskompetenz des Parlaments frei betätigen kann, durch die Verfassung noch nicht endgültig festgelegt, sondern werden durch die ordentlichen Gesetze noch weiter eingeengt [20]). Positives Recht schafft also die Geschäftsordnung

1. nur für die Mitglieder des Parlaments und die ihnen durch Verfassung oder Gesetz gleichgestellten Personen;
2. nur insoweit, als sie deren Verhalten innerhalb des Parlaments regelt;
3. nur insoweit, als sie sich innerhalb der durch die Verfassung und die ordentlichen Gesetze gezogenen Grenzen bewegt [21]).

Dieses letzte drückt Perels (S. 3) kurz aus: „Nur intra oder praeter niemals contra legem kommt ihr verbindliche Kraft zu“[22]).

III. Kapitel.

Bindung des Parlaments an seine Geschäftsordnung.

§ 12. Der zeitliche Geltungsbereich der Geschäftsordnung.

I. Hier zeigt sich die Unrichtigkeit der herrschenden Lehre, welche die Geschäftsordnung als autonome Satzung ansieht, mit besonderer Deutlichkeit. Wäre die Geschäftsordnung wirklich statutarisches Recht, so könnte sie nur diejenige Körperschaft binden, die sie sich gegeben hat, also auch nur dasjenige Parlament, das sie erlassen hat; die Geltungsdauer der Geschäftsordnung wäre somit auf die Legislaturperiode beschränkt.

Diese Konsequenz zieht denn auch die herrschende Meinung [1]) in der Tat. Sie vertritt den Standpunkt, daß jede neu gewählte Volksvertretung

---

[20]) Hatschek, Parlamentsrecht S. 52; Dondorf S. 17; v. Mohl, Bemerkungen S. 12, a. A. Preibisch S. 44; v. Heyden S. 32 im Anschluß an von Martitz, Verfassung des Norddeutschen Bundes, welcher nur die Verfassung und das ihr gleichstehende Staatsgewohnheitsrecht als verbindliche Schranke anerkennt. — Richtig Laband, Die Zeugenpflicht der Abgeordneten, S. 955: „Die Geschäftsordnung ist kein Gesetz und kann die Strafprozeßordnung nicht abändern oder ergänzen“.

[21]) Unter diesem Gesichtspunkt ist § 46 GO. der Bremer Bürgerschaft (dauernde Ausschließung) als ungültig zu bezeichnen. — Vergl. hierüber Vogler S. 31.

[22]) So auch Seligmann S. 3.

[1]) Außer den unten genannten Schriftstellern Hubrich, Redefreiheit, S. 56, Schwartz S. 229, Bornhak, Pr. Staatsrecht I, S. 412

bei ihrem Zusammentritt von jeder rechtlichen Gebundenheit frei sei; denn jedes neu zusammentretende Parlament bilde eine in sich geschlossene Einheit und habe daher das Recht, sich vollkommen frei die Normen des geschäftlichen Verfahrens zu setzen [2]), welche jedoch wiederum nicht weiter reichen könnten als das Recht derjenigen, die sie beschlossen hätten, und daher mit ihnen auch verschwinde [3]). Zorn [4]) und Thudichum [5]) stützen ihre Ansicht ausdrücklich auf die den Volksvertretungen eingeräumte Autonomie; da die Geschäftsordnung nicht auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen sei und keine Gesetzeskraft habe, könne keine von einem voraufgegangenen Parlament erlassene Geschäftsordnung das neu gewählte binden, nicht einmal vorläufig.

Laband [6]) verkennt offenbar das Problem. Zur Erörterung steht die Frage, ob das neu zusammentretende Parlament beim Fehlen eines ausdrücklichen entgegengesetzten Beschlusses eo ipso an die vom voraufgegangenen Parlament erlassene Geschäftsordnung gebunden ist. Am deutlichsten wird das Problem, wenn man an die Konstituierung denkt. Hier heißt die Frage: muß sich die neu gewählte Volksvertretung nach den von dem vorhergegangenen Parlament erlassenen Vorschriften konstituieren, oder kann es dabei nach eigenem Gutdünken verfahren? — Daß es ihr freisteht, nach ihrer Konstituierung die alte Geschäftsordnung in toto anzunehmen, zu verwerfen oder sie geschäftsordnungsmäßig abzuändern, ist nicht zu bezweifeln.

II. Alle diese Schriftsteller setzen sich aber mit der Wirklichkeit in Widerspruch; denn tatsächlich hat noch jede Geschäftsordnung länger als eine Legislaturperiode Gültigkeit besessen; stets hat sich der Reichstag nach den Vorschriften der alten Geschäftsordnung konstituiert, und nur bis zur fünften Legislaturperiode einschließlich wurde die alte Geschäftsordnung auf Vorschlag des Präsidenten durch ausdrücklichen Beschluß übernommen; späterhin sah man davon ab. Die herrschende Meinung ist also gezwungen, zu der Fiktion der „stillschweigenden Übernahme" ihre Zuflucht zu nehmen; sie bedenkt aber nicht, wie denn die durch die Auflösung des Parlaments untergegangene Geschäftsordnung nun durch eine stillschweigende Willenserklärung der neuen Volksvertretung wieder zu neuem Leben erweckt werden soll. Um einem kraftlos gewordenen Gesetze neue Rechtskraft zu geben, bedarf es doch wohl eines erneuten formellen Beschlusses, zum mindesten aber einer ausdrücklichen Willenserklärung. Die Annahme aber, daß sich hier eine gewohnheitsrechtliche Norm gebildet habe, würde nicht die herrschende Lehre, sondern meine Behauptung stützen, wie unten (IV a. E.) noch näher dargelegt werden wird.

---

[2]) Perels S. 4.
[3]) von Seydel S. 207, Roenne, Staatsrecht d. Pr. Monarchie, S. 398, 529.
[4]) Staatsrecht I S. 231, 237.
[5]) Verfassungsrecht d. Norddeutschen Bundes S. 176.
[6]) Deutsche Juristen-Zeitung S. 5; Staatsrecht I S. 317, 319.

Die richtige Ansicht vertreten nur Weiß[7]) und Braun[8]), dieser mit richtiger, jener mit unzureichender Begründung. Weiß operiert zunächst mit dem Zweck der Geschäftsordnung — sie solle nicht das Verfahren für eine Legislaturperiode, sondern für immer regeln — und stützt sich dabei auf die in der Geschäftsordnung des Reichstags sowohl wie auch in den übrigen Geschäftsordnungen enthaltenen Bestimmungen darüber, was das neu gewählte Parlament nach seinem Zusammentritt zu tun hat, Bestimmungen, welche also die kommende Volksvertretung binden sollten. Diese Begründung ist jedoch nicht ausschlaggebend. Man muß Braun durchaus zustimmen, wenn er darauf hinweist, daß es sehr wohl möglich sei, daß der Reichstag das folgende Parlament gar nicht habe binden wollen, sondern diese Bestimmungen nur in der Erwägung geschaffen habe, daß sich die Geschäftsordnung als ein dauernder Bestand für die kommenden Häuser behaupten werde.

Auch der delegierende Verfassungsartikel gibt keinen Aufschluß. Graf Heyden (S. 48) ist durchaus im Irrtum, wenn er meint, aus den betreffenden Verfassungsbestimmungen gehe ganz deutlich hervor, daß die Geschäftsordnung nur für eine Sitzungsperiode (sic!) Gültigkeit habe. Bei Betrachtung der Gesamtheit der die Parlamente betreffenden Verfassungsbestimmungen ergibt sich nämlich, daß sowohl die alten wie die neuen Verfassungen die Bezeichnungen „Reichstag" und „Landtag" in zweifacher Bedeutung gebrauchen: einmal als die abstrakte Institution, die Volksvertretung, dann aber in concreto als das auf eine bestimmte Zeit gewählte Parlament in einer bestimmten Zusammensetzung[9]). Das übersieht die herrschende Meinung und auch Graf Heyden. Allein die richtige Interpretation der Worte „Reichstag" und „Landtag" ist maßgebend.

Die Volksvertretung ist keine Körperschaft, sondern ein Organ, das sich in vierjährigem Wechsel erneuert; die Summe der zeitlich aufeinanderfolgenden Parlamente bildet erst das einheitliche Organ, die Institution. Das einzelne auf vier Jahre gewählte Parlament stellt sich als ein zeitlicher Ausschnitt der unsichtbaren Institution dar und leitet von ihr seine Kompetenzen ab. Seine Handlungen sind Handlungen der Institution und damit des Staates. Während sich eine autonome Körperschaft eigenes Recht schafft, ist die von der Volksvertretung als einem Staatsorgan erlassene Geschäftsordnung staatliches Recht. Als solches muß es als fortdauernd vermutet werden, solange es nicht ausdrücklich aufgehoben ist[9]), und bindet nicht nur das einzelne Parlament, sondern die Institution. Hieraus ergibt sich, daß in den ermächtigenden Verfassungsartikeln unter „Reichstag" und „Landtag" nicht das konkrete Parlament, sondern die Institution verstanden werden muß.

Auch aus der verfassungsrechtlichen Institution der Zwischenausschüsse ist zu folgern, daß die Geschäftsordnung nicht mit dem

---

[7]) S. 7 Anm. 4 — Seligmann S. 4 ff.
[8]) S. 48; anscheinend auch Kulisch S. 359.
[9]) So auch Braun, S. 48.

Parlament untergehen soll. Übrigens wechseln auch die übrigen Staatsorgane ihre Träger, und trotzdem gelten für sie die von den vorhergehenden Organschaftsträgern geschaffenen Rechtsnormen.

Demgegenüber ist der Hinweis, daß es in demselben Artikel heiße:

> Der Reichstag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und seine Schriftführer

und hier nur der einzelne Reichstag verstanden werden könne, nicht stichhaltig. Abgesehen davon, daß man auch hier zweifeln kann, ob der Reichstag in concreto oder in abstracto gemeint ist, geht die Zusammenfassung dieser beiden Bestimmungen in demselben Artikel auf die alte Verfassung zurück, die zu einer Zeit erlassen wurde, als man die Parlamente noch größtenteils als politische Vereine betrachtete. Daß die neue Verfassung im übrigen das Amt der Präsidenten und die Geschäftsordnung hinsichtlich ihrer Geltungsdauer nicht einheitlich behandelt wissen wollte, ist auch daraus zu schließen, daß sie, wie aus Art. 27 RV. zu entnehmen ist, den Präsidenten und seine Stellvertreter in jeder Tagung neu gewählt wissen will [10]), wofür sie hinsichtlich der Geschäftsordnung keinen Anhalt bietet. Somit kann auch die Institution des Alterspräsidenten nicht als Gegenbeweis herangezogen werden. Im sächsischen Landtag gibt es keinen Alterspräsidenten; dort führt der Landtagsvorstand der letzten Tagung die Geschäfte bis zur Wahl des neuen Präsidenten oder seiner Stellvertreter fort (§ 2 GO.). Auch diese Vorschrift spricht für meine Behauptung.

Wenn Hatschek [11]) darauf hinweist, daß sämtliche Parlamente es stets abgelehnt hätten, anderen Organen auf die Gestaltung der Geschäftsordnung einen Einfluß zu gewähren, so ist das nur bedingt richtig. Mit einer einzigen Ausnahme beziehen sich seine sämtlichen Zitate auf Vorgänge, bei denen die Regierung Einfluß auf die Gestaltung der Geschäftsordnung zu gewinnen suchte. Diese eine Ausnahme findet sich in der 8. Sitzung des Reichstags am 26. März 1873 [12]), liegt also ein halbes Jahrhundert zurück. Dort erklärte der Präsident:

> Der Vorschlag des Abgeordneten Graf von Rittberg greift in eine fernere Legislaturperiode hinein, für die wir wohl unmöglich bindende Beschlüsse fassen können.

Der Reichstag äußerte sich leider nicht dazu.

Ein anderer Vorgang liegt noch weiter zurück. In der Sitzung des Abgeordnetenhauses am 12. Februar 1852 [13]) lehnte das Plenum den Antrag des Abgeordneten Kries auf Erhebung der Geschäftsordnung zu einer dauernden Regel ab; das geschah leider ohne Aussprache und in Ab-

---

[10]) § 14 S. 2 RTGO.: „Er (der Vorstand) wird für die Dauer der Wahlperiode gewählt", ist daher als gegen die Verfassung verstoßend zu beanstanden. — Vgl. § 11 dieser Arbeit.

[11]) Parlamentsrecht S. 41, Staatsrecht S. 432.

[12]) Sten. Ber. I 4 Sp. 90.

[13]) Drucks. der II. Kammer 1851/52 Bd. 2 Nr. 60. — Sten. Ber. S. 397.

wesenheit der Antragsteller. Hieraus läßt sich zwar nicht mit Sicherheit folgern, daß die Mehrheit des Abgeordnetenhauses noch geglaubt habe, sie könne aus verfassungsrechtlichen Gründen das nachfolgende Parlament nicht binden [14]) — die Geschäftsordnungskommission hatte diesen Standpunkt eingenommen —; wohl aber ist aus diesen Vorgängen zu entnehmen, daß bereits damals die Ansicht vertreten wurde, die Geschäftsordnung könne ohne Verfassungsverletzung zu einer dauernden Einrichtung erhoben werden [15]).

Auch das Herrenhaus hat sich auf diesen Standpunkt gestellt: § 82 seiner Geschäftsordnung vom 15. Juni 1892 besagt, daß sie „fortdauernd von Session zu Session in Kraft" bleibe. Der Grund, den Graf Heyden [16]) dafür anführt, daß die Geschäftsordnung des Herrenhauses anders behandelt werden müsse als die des Abgeordnetenhauses, daß nämlich das Herrenhaus keine Wahlkammer sei und, von ganz geringen Veränderungen abgesehen, stets aus denselben Mitgliedern bestehe, ist juristisch nicht stichhaltig. Nicht auf die einzelnen Mitglieder kommt es an, sondern auf die Rechtsnatur des Parlaments: sowohl das Abgeordnetenhaus wie das Herrenhaus waren Volksvertretungen, Staatsorgane, und beiden wurde die Zuständigkeit, sich ihre Geschäftsordnung selbst zu geben, in gleicher Weise durch die Verfassung delegiert.

III. Die Parlamente haben sich mehr und mehr zu dieser richtigen Meinung bekehrt: man unterließ es, die Geschäftsordnung des voraufgegangenen Parlaments formell zu übernehmen. Erst als in Gestalt der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung [17]) und später des neuen Preußischen Landtags [18]) sowie in Gestalt der Nationalversammlung (S. 4) und des neuen Reichstags (S. 1) ein neues Organ geschaffen wurde, übernahm dieses in der ersten Sitzung der ersten Wahlperiode formell die Geschäftsordnung des früheren Organs. In späteren Wahlperioden geschah das nicht. Ich sehe hierin eine Bestätigung meiner Ansicht: die Geschäftsordnung bindet das abstrakte Organ, nicht das einzelne Parlament; wird aber ein neues Organ geschaffen, so ist dieses natürlich nicht an sie gebunden und muß die Geschäftsordnung formell übernehmen, um ihr Rechtskraft zu verleihen.

Diese meine Auffassung ist auch im Preußischen Landtage deutlich zum Ausdruck gekommen. Am 22. März 1928, wenige Tage vor der seit langem beabsichtigten Selbstauflösung des Landtags, behandelte dieser

---

[14]) Nach dem Bericht der Geschäftsordnungskommission der Berliner Nationalversammlung (20. Sitzg. am 26. Juni 1848 S. 265) sollte die Geschäftsordnung „nur für die zur Zeit in Berlin gegenwärtige Nationalversammlung" gelten.

[15]) Kulisch, S. 359, glaubt aus einem Vorgang im Österr. Abgeordnetenhause (Sten. Ber. über die 119. Sitzg., am 2. März 1875 Sten. Ber. 8. Session S. 4163) entnehmen zu können, daß es die Geschäftsordnung als mit „ununterbrochener verbindlicher Kraft" ausgestattet angesehen habe.

[16]) S. 40. — Hubrich, Pr. Staatsrecht, S. 220; Preibisch S. 53.

[17]) I. Sitzg. am 13. März 1919. Sten. Ber. S. 11.

[18]) 1. Sitzg. am 10. März 1921. Sten. Ber. I, 1, S. 5.

eine neue Geschäftsordnung, konnte die Verhandlungen indessen nicht zu Ende führen. Dort äußerte der Abgeordnete Nuschke[19]):

> Wir machen doch diese Geschäftsordnung nicht für den sterbenden Landtag, sondern für den neuen Landtag, mit neuen veränderten Verhältnissen.

Des weiteren wurde in den Verhandlungen des Geschäftsordnungsausschusses der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung eindeutig erklärt (Drucks. 1900 A Sp. 6, 15), daß die zu schaffende Geschäftsordnung auch die folgenden Parlamente binden solle.

Einige Geschäftsordnungen legen sich ausdrücklich Rechtsverbindlichkeit für die folgenden Landtage bei. So besagt die Geschäftsordnung für den Landtag von Schaumburg-Lippe in § 26:

> Letztere (die Geschäftsordnung) bleibt so lange in Gültigkeit, bis deren Abänderung von dem gegenwärtigen oder einem späteren Landtage beschlossen wird.

§ 48 der Geschäftsordnung für den Lippischen Landtag besagt ebenfalls:

> Vorbehaltlich des dem Landtage zustehenden Rechts jederzeitiger Abänderung bleibt diese Geschäftsordnung so lange in Kraft, bis der gegenwärtige oder ein späterer Landtag sie durch eine neue ersetzt.

IV. Endlich sei mir ein Vergleich mit der Observanz gestattet — es kann sich natürlich nur um eine unechte Observanz handeln —. Bei der ausführlichen Regelung, die die Geschäftsordnungen bieten, hat die Observanz nur noch ein so kleines Feld, daß sie sich schwerlich im Laufe einer einzigen Legislaturperiode bilden kann; meistens wird sich die erforderliche Übung über mehrere Wahlperioden erstrecken müssen, um sich zur Rechtsnorm zu verdichten. Ein gutes Beispiel hierfür gibt Perels (S. 13):

> Die Tätigkeit des Reichstags beginnt der Natur der Sache wie der Observanz entsprechend ... mit der Feststellung der Beschlußfähigkeit.

Er weist dann auf die betreffende Bestimmung der Geschäftsordnung hin. Mit Unrecht! Von einer bereits erfolgten „stillschweigenden Übernahme" der Geschäftsordnung kann hier noch nicht gesprochen werden; denn sie kann erst nach erfolgter Feststellung der Beschlußfähigkeit als vorgenommen gedacht werden. Eine andere Auffassung würde diese Lehre selbst ad absurdum führen.

Aber auch seine Bezugnahme auf die Observanz ist nicht richtig. Sollte denn das geschriebene Recht nur für eine einzige Wahlperiode gelten, das ungeschriebene aber, das sich doch als eine Parallelerscheinung zum geschriebenen Rechte darstellt, diese tiefen Einschnitte überdauern? Dann

---

[19]) Pr. LT., sten. Ber. II 1, 1925/28, Sp. 26 063. — Vgl. auch die Ausführungen des Berichterstatters Leinert Sp. 26 025 unten.

würde sich die widersinnige Folgerung ergeben, daß das ungeschriebene Recht von Legislaturperiode zu Legislaturperiode fortdauernd in Kraft bleibe, sobald es aber zu geschriebenem Rechte gemacht und formell in die Geschäftsordnung aufgenommen worden wäre, diese Kraft verlöre und nur noch das einzelne, jeweilige Parlament binde.

§ 13. Inkrafttreten (Kodifikation und Publikation) der Geschäftsordnung.

I. Im folgenden ist davon auszugehen, daß die Geschäftsordnung Kodifikationscharakter trägt, wie auch allgemein als selbstverständlich angenommen wird. Nur Hatschek[1]) bestreitet auf Grund seiner Lehre von der Geschäftsordnung als einer Summe von Konventionalregeln enthaltenden Resolutionen das Vorhandensein einer Kodifikation. Da die Geschäftsordnung gewissermaßen nur den in einem bestimmten Augenblick erstarrten Parlamentsbrauch enthalte, sei sie weder als vollständig noch als systematisch anzusehen; von einer ratio legis könne daher nicht gesprochen werden. Infolgedessen könne sie auch nicht in Kraft treten; denn Konventionalregeln besäßen nur moralische, keine rechtliche Verbindlichkeit, und soweit in der Geschäftsordnung bereits vorhandene Gewohnheiten und Übungen niedergelegt seien, besitze sie schon diese Verbindlichkeit; soweit sie dagegen Neues bringe, erlange sie erst dadurch Gültigkeit, daß sie durch langen Brauch approbiert werde, also erst geraume Zeit nach ihrem Erlaß.

Dieser Behauptung bin ich schon bei Besprechung seiner Lehre entgegengetreten[2]). Denn sie hängt mit der Konventionalregel-Theorie aufs engste zusammen und steht und fällt mit ihr. Abgesehen davon aber steht sie auch im Widerspruch zur parlamentarischen Wirklichkeit.

Auf die Notwendigkeit einer Kodifikation wies bereits bei Schaffung der Geschäftsordnung für die Berliner Nationalversammlung der Abg. Rodbertus hin[3]). Er erklärte, es sei ausgeführt worden,

> das Reglement müßte das Produkt gewisser Erfahrungen sein; das würde meiner Ansicht nach nichts anderes heißen, als, wir sollen erst die Arbeiten vornehmen und nachher das Reglement machen; der Natur der Sache nach muß aber das Reglement der Arbeit vorhergehen.

Für das Vorhandensein einer Kodifikation spricht weiter der Umstand, daß im Geschäftsordnungsausschuß sowohl als auch im Plenum bei den Beratungen der Geschäftsordnungsvorschriften[4]) jede einzelne Bestimmung eingehend besprochen, jede vorgeschlagene Änderung sorgfältig daraufhin geprüft wird, ob sie sich auch systematisch in das Ganze einfüge. Die Parlamente beraten ihre Geschäftsordnung ebenso sorgfältig und mit

---

[1]) Parlamentsrecht S. 44.
[2]) Vgl. § 10. IV.
[3]) In der 6. Sitzung am 30. Mai 1848; sten. Ber. S. 48.
[4]) Vgl. den Bericht des Geschäftsordnungsausschusses des Pr. Landtag I 1 Drucks. Nr. 2906 S. 4/7.

vielleicht noch größerem, jedenfalls aber mit allgemeinerem Interesse als irgendein anderes Gesetz. Ein besonderer Ausschuß sorgt für ihre Vorberatung; in ihm wie im Plenum wird um die einzelnen Vorschriften und ihre Fassung schwer gekämpft. In vielen Geschäftsordnungen ist sogar der Zeitpunkt des Inkrafttretens ausdrücklich festgesetzt [5]), und von diesem Termin ab wird sie allgemein als unbedingt verbindlich angesehen [6]).

Hinzu kommt die Tatsache, daß bei der Erörterung plötzlich auftauchender Zweifelsfragen in ausgedehnten und oft sehr lebhaften Debatten über die richtige Auslegung gestritten wird, wobei nicht nur die einzelne Auslegungsmöglichkeit auf ihre Zweckmäßigkeit hin untersucht, sondern die zweifelhafte Bestimmung im Rahmen des Ganzen erörtert, der Wille des Gesetzgebers, die ratio legis zu erforschen gesucht wird [4]). Ausgegangen wird dabei in der Regel vom Gesetzestext, während auf Vorgänge, die vor dem Erlaß der Geschäftsordnung liegen, nicht Bezug genommen zu werden pflegt.

All das scheint mir das Vorhandensein einer Kodifikation zu beweisen und bei ihrer Verneinung nicht erklärlich zu sein.

II. Gesetze bedürfen nun nach Artikel 70 RV. wie auch nach Artikel 60 PV. zur Gültigkeit der Verkündung. Reichsgesetze sind durch den Reichspräsidenten, preußische Gesetze durch das Staatsministerium zu verkünden. Auch Rechtsverordnungen werden herkömmlicher- und richtigerweise publiziert. Erst nach Ablauf einer bestimmten Zeit nach der Verkündung (vacatio legis) treten sie in Kraft.

Obwohl nun die parlamentarische Satzung staatliches Recht ist, wie wir früher (§ 10 VI) gesehen haben, so macht sie dennoch hiervon eine Ausnahme. Denn durch die verfassungsmäßige Delegation ist den Volksvertretungen nicht nur die Kompetenz zur Schaffung ihrer Geschäftsordnung eingeräumt, sondern es ist auch in ihr Belieben gestellt, in welcher Form sie sie erlassen wollen, und über die eventuelle Publikation zu befinden. Auch Triepel [7]) kommt vom Standpunkte seiner Vereinbarungstheorie aus zu dem Schluß, daß eine Verkündung im technischen Sinne nicht erforderlich sei. Denn diese wie die vacatio legis hat den Zweck, das Gesetz denjenigen, für die es bindende Norm sein soll, zur Kenntnis zu bringen, was bei der Geschäftsordnung nicht nötig ist, da sie als bindende Norm nur für die an der Rechtsetzung Beteiligten in Frage kommt. Soweit sie dennoch in den amtlichen Gesetzsammlungen veröffentlicht ist, handelt es sich nicht um eine Publikation im juristischen Sinne, sondern lediglich um die Festlegung eines authentischen Gesetzestextes [8]). Es ist daher auch nicht als falsch zu bezeichnen, daß die geltende Geschäfts-

---

[5]) Reich § 122, Preußen § 98, Württemberg § 86, Thüringen § 114, Braunschweig § 90, Anhalt § 83, Mecklenburg-Strelitz § 117.

[6]) Die Überzeugung von der absoluten Verbindlichkeit der Geschäftsordnung kam ebenfalls bereits in der Berliner Nationalversammlung zum Ausdruck. 6. Sitzung am 30. Mai 1848, sten. Ber. S. 48.

[7]) Völkerrecht und Landesrecht S. 60 ff.

[8]) Vgl. § 9 dieser Arbeit.

ordnung des Reichstages erst nach dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens veröffentlicht worden ist.

III. Da weder eine Publikation noch eine vacatio legis erforderlich ist, liegt es im freien Ermessen der Parlamente, den Zeitpunkt des Inkrafttretens ihrer Geschäftsordnung oder einer Änderungsbestimmung festzusetzen. Die Praxis ist hier nicht immer einheitlich gewesen. Am 10. April 1874 [9]) vertrat der Reichstagspräsident die Ansicht, daß der Geschäftsordnungsbeschluß erst am folgenden Tage in Wirksamkeit treten könne. Diese Auffassung ist späterhin nicht mehr geäußert worden; Geschäftsordnungsanträge erlangten mit dem Augenblick ihrer Annahme Wirksamkeit [10]).

Heute kann man unterscheiden:

a) Ist eine neue Geschäftsordnung in toto beschlossen worden, so wird in ihr der Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bestimmt.

b) Ist dagegen nur eine Änderung einer einzelnen Bestimmung vorgenommen worden, so gilt diese in der Regel vom Zeitpunkte der Annahme des Antrages an [11]).

§ 14. Ergänzung und Änderung der Geschäftsordnung.

I. Die Ergänzung wie die Änderung der Geschäftsordnung kann auf dreierlei Weise erfolgen:

1. Durch Verfassungsänderung. Werden die auf die internen Verhältnisse des Parlaments sich beziehenden Verfassungsbestimmungen geändert, so werden dadurch eo ipso alle entgegenstehenden Vorschriften der Geschäftsordnung ungültig.

2. Durch ordentliches Gesetz. Wird die Geschäftsordnung gesetzlich festgelegt oder werden in ein Gesetz Geschäftsordnungsregeln aufgenommen [1]), so verlieren die entgegenstehenden Geschäftsordnungsvorschriften ebenfalls automatisch ihre Rechtswirksamkeit, da sowohl die Verfassung wie die ordentlichen Gesetze der Geschäftsordnung im Range vorgehen [2]).

3. Durch die parlamentarische Selbstregelung. Naturgemäß kann im Rahmen dieser Abhandlung nur dieser Fall interessieren.

II. Die Ergänzung der Geschäftsordnung setzt das Vorhandensein einer Lücke voraus. Hier ist zu unterscheiden zwischen wirklichen und scheinbaren Lücken [3]). Eine scheinbare Lücke liegt vor, wenn

---

[9]) RT. Sten. Ber. S. 694.

[10]) RT. Sten. Ber., 14. November 1902, S. 6411; 9. Dezember 1902, S. 7017. So auch Kulisch S. 359, für das Österreichische Abgeordnetenhaus.

[11]) Ausnahme: Drucksachen des Pr. Landtags I 1 Nr. 5349: „Diese Bestimmungen treten am Tage nach dem Beschlusse in Kraft."

[1]) Wie es versucht wurde z. B. beim „Maulkorbgesetzentwurf" 1879, sten. Ber. Bd. I S. 248 ff. — Drucks. Nr. 5.

[2]) Vgl. §§ 9 und 11 dieser Arbeit.

[3]) Weiß S. 15 ff.

die Geschäftsordnung über einen bestimmten Punkt zwar expressis verbis nichts sagt, die ratio legis aber durch Auslegung ermittelt werden kann. Mit Recht macht Weiß darauf aufmerksam, daß einem solchen Schweigen oft eine besondere Absicht zu Grunde liegt, so daß hier geradezu von einem „konkludenten Schweigen" gesprochen werden könne. So finden sich bei den Beratungen einer Geschäftsordnung Fälle [4]), in denen die ausdrückliche Regelung einer bestimmten Angelegenheit zwar vorgeschlagen worden war, von der Mehrheit jedoch abgelehnt wurde mit dem Bemerken, der Wille des Gesetzes komme auch für diesen Fall in der Fassung des Entwurfs deutlich genug zum Ausdruck. Solche scheinbaren Lücken sind im Wege der Auslegung auszufüllen [5]).

Anders wenn es sich um wirkliche Lücken handelt; hier enthält die Geschäftsordnung keine das Verfahren regelnde Norm. Das Parlament muß sich daher über das einzuschlagende Verfahren schlüssig werden. Dieser Beschluß ergeht für den einzelnen Fall und hat daher auch nur für ihn Geltung, was indessen nicht hindert, daß in späteren gleichen Fällen unter Bezugnahme auf frühere Vorgänge dasselbe Verfahren beschlossen wird. Dadurch wird aber eine solche Resolution noch nicht zu einer Geschäftsordnungsnorm [6]); sie kann sich höchstens im Laufe der Zeit zu einer gewohnheitsrechtlichen Norm entwickeln. Es ist aber nicht richtig, in solchen Fällen, in denen die Geschäftsordnung schweigt, Sätze aus der englischen Parlamentspraxis zu übernehmen, wie hier und da gefordert wird.

Die Zuständigkeit, das einzuschlagende Verfahren zu bestimmen, wird in der Praxis häufig vom Präsidenten für sich in Anspruch genommen. So äußerte der Reichstagspräsident Graf von Ballestrem am 9. März 1903 [7]):

> Herr Abgeordneter, was hier im Reichstag gestattet ist, bestimmt die Geschäftsordnung, und nach der Geschäftsordnung, wenn nicht etwas Besonderes darin steht, der Präsident — und dabei bleibt es!

Diese Ansicht ist irrig. Die Verfassungsbestimmung, nach der sich das Parlament selbständig seine Geschäftsordnung gibt, ist nicht etwa so auszulegen, daß die Kompetenz mit dem Erlaß der Geschäftsordnung unterginge; sie besagt vielmehr, daß dem Parlament überhaupt und grundsätzlich das Recht zustehe, sein Verfahren selbständig zu regeln, d. h. nicht nur sich einmal eine Geschäftsordnung zu geben, sondern diese auch selbständig den wechselnden Bedürfnissen anzupassen, also zu ändern und zu ergänzen. Diejenige Instanz, die einmal und grundsätzlich die Geschäftsordnung erlassen hat, ist auch für deren Ergänzung und Änderung

---

[4]) Drucks. des Pr. Landtages Bd. I 1 Nr. 2906 Sp. 14; Drucks. der Verfgg. pr. Landesvers. Nr. 1900 A Sp. 67 (§ 72).

[5]) Vgl. § 16. — So auch Seligmann S. 59 ff. u. a.

[6]) Vgl. auch die auf S. 54 oben angeführte Ansicht des Berichterstatters im Geschäftsordnungsausschusse des Pr. Landtages.

[7]) RT. Sten. Ber. X. 2. S. 8511.

zuständig[8]). Richtig war daher die Ansicht des Abgeordneten Spahn im Reichstag am 27. November 1902[9]):

> Die Geschäftsordnung steht einem Mehrheitsbeschlusse des Hauses nur dann entgegen, wenn sie eine Bestimmung enthält....

In gleichem Sinne führte Abgeordneter Graef (Anklam) in der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung[10]) aus:

> ....Zweifellos kann das Haus jederzeit etwas beschließen, auch in der geschäftsordnungsmäßigen Behandlung der Dinge, was nicht ausdrücklich durch die Geschäftsordnung verboten ist.

Auch im französischen Senat und in der Deputiertenkammer ist ein Beschluß der Kammer erforderlich. Poudra et Pierre (S. 452) schreiben darüber:

> Ce mode de procéder (die Befragung der Kammer) est surtout nécessaire lorsqui'l s'agit des opérations des bureaux, sur lesquelles le règlement est très-sobre d'explications.

Die Zuständigkeit, die Geschäftsordnung zu ergänzen, kann dem Präsidenten nur dann zugesprochen werden, wenn sie ihm vom Parlament geschäftsordnungsmäßig übertragen worden ist.

III. Das Parlament ist jedoch nicht gehalten, solche Lücken der Geschäftsordnung nur für den einzelnen Fall zu ergänzen; es kann auch anläßlich eines solchen Einzelfalles eine formelle Änderung der Geschäftsordnung vornehmen. Durchaus richtig setzt § 85 der Geschäftsordnung für den württembergischen Landtag eine (formelle) Ergänzung der Geschäftsordnung einer Änderung gleich. Interessant ist der im Preußischen Landtage herrschende Brauch[11]), in solchen Fällen zunächst das Verfahren für den konkreten Fall inzidenter zu regeln, sodann aber den Geschäftsordnungsausschuß zu beauftragen, den Fall zu prüfen und eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung vorzuschlagen.

Bei der Änderung der Geschäftsordnung ist nun die Volksvertretung durchaus nicht auf die Beseitigung der Lücke beschränkt. Sie kann auf Grund ihrer Zuständigkeit nicht nur jederzeit einzelne Bestimmungen anders formulieren, sondern überhaupt die gesamte Geschäftsordnung durch eine vollständig neue ersetzen. In jedem Falle aber muß sie das in der noch geltenden Geschäftsordnung vorgeschriebene Verfahren beobachten. Es darf nicht übersehen werden, daß die Geschäftsordnung „nur in denjenigen

---

[8]) So auch Weiß S. 13, Preibisch S. 55, Seligmann S. 59.

[9]) RT. Sten. Ber. X. 2. S. 6663 B.

[10]) 126. Sitzg. am 28. Februar 1920, sten. Ber. Sp. 10 197.

[11]) Sitzungen der Verfgg. Preußischen Landesversammlung: 150. Sitzg. am 8. Juli 1920 (sten. Ber. Sp. 11 808 ff.); 184. Sitzg. am 30. November 1920 (sten. Ber. Sp. 14 277); 198. Sitzg. am 15. Dezember 1920 (sten. Ber. Sp. 15 068); 201. Sitzg. am 18. Dezember 1920 (sten. Ber. Sp. 15 348/49, 15 426); 202. Sitzg. am 11. Januar 1921 (sten. Ber. Sp. 15 434/5); 203. Sitzg. am 11. Januar 1921 (sten. Ber. Sp. 15 477). Sitzungen des Pr. Landtages: 17. Sitzg. am 6. Mai 1921 (sten. Ber. Sp. 1006/13); 18. Sitzg. am 7. Mai 1921 (sten. Ber. Sp. 1021).

Formen geändert werden darf, welche die Geschäftsordnung selber dafür vorschreibt"[12]).

Einige Parlamente haben über die bei der Änderung ihrer Geschäftsordnung zu beobachtenden Formen besondere Vorschriften aufgestellt. So bestimmt § 90 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Badischen Landtag:

> Änderungen der Geschäftsordnung können nur auf Grund vorausgegangener Beratung im Geschäftsordnungsausschuß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten beschlossen werden.

Dieselbe Vorschrift enthalten die Geschäftsordnungen für den Hessischen (§ 83), den Württembergischen (§ 85) und den Oldenburgischen Landtag (§ 92), während die Geschäftsordnungen der Hamburger (§ 82) und der Lübecker Bürgerschaft (§ 56) eine zweite Lesung verlangen, sofern der Beschluß in erster Lesung nicht mit einer Zweidrittelmehrheit gefaßt ist. Die Geschäftsordnung für den Württembergischen Landtag fügt hinzu, daß eine Änderung nur auf Grund einer von den Mitgliedern eingebrachten Vorlage beschlossen werden dürfe. Im Reich (§ 120), in Preußen (§ 97 Abs. 3), in Hamburg (§ 81) und in Anhalt (§ 82) dagegen kann auch der Geschäftsordnungsausschuß ohne besonderen Auftrag Fragen, die sich auf die Geschäftsführung des Landtags und der Ausschüsse beziehen, erörtern und dem Landtag oder dem Präsidenten darüber Vorschläge machen.

Soweit jedoch in den Geschäftsordnungen keine besonderen Vorschriften über ihre Änderung enthalten sind, ist nach den allgemeinen Bestimmungen zu verfahren. Es ist nicht angängig, allgemeine Vernunftgründe zur Beantwortung der Frage, welches Verfahren einzuschlagen sei, heranzuziehen oder gar eine bestimmte Behauptung aufzustellen und den Beweis für deren Richtigkeit dadurch zu führen, daß man erklärt, dieses Verfahren wäre „an sich logisch ohne weiteres klar"[13]), es „läge in der Natur der Sache"[14]), oder dadurch, daß man eine andere Art der Abänderung für „kompletten Unsinn"[15]) erklärt[16]).

Auszugehen ist davon, daß die Änderung der Geschäftsordnung nur auf Beschluß des Parlaments erfolgen kann, und daß ein solcher Beschluß einen Antrag voraussetzt. Da die Parlamente sich selbständig ihre Geschäftsordnung geben, kann ein solcher Antrag nur aus der Mitte des Hauses — im Reich (§ 120), in Preußen (§ 97 Abs. 3), in Hamburg (§ 81) und in Anhalt (§ 82) auch vom Geschäftsordnungsausschuß — ausgehen. Häufig geschieht es, daß sich der Ältestenrat mit einer

---

[12]) Abg. Dr. Pachnicke am 12. Nov. 1902, RT. Sten. Ber. X. 2. S. 6321 C.

[13]) Abg. Bassermann am 9. Dezember 1902, RT. Sten. Ber. X. 2. S. 6994 D.

[14]) Abg. Dr. Spahn am 12. November 1902, RT. Sten. Ber. X. 2. S. 6324 A.

[15]) Abg. Richter am 12. November 1902, RT. Sten. Ber. X. 2. S. 6321 C.

[16]) Weiß S. 53.

Streitfrage beschäftigt und sie dem Geschäftsordnungsausschuß „zur Berichterstattung" überweist[17]). Juristisch handelt es sich hier nur um eine Anregung, sich mit dieser Frage zu beschäftigen, und der Ausschuß ist zwar moralisch, nicht aber rechtlich verpflichtet, dem Wunsche zu entsprechen. Anträge auf Änderungen der Geschäftsordnung sind also Uranträge, und zwar solche, die keinen Gesetzentwurf enthalten[18]), (§ 50 Abs. 1 RTGO., § 23 PrLTGO.) — in den oben genannten Parlamenten können sie überdies auch Ausschußanträge sein — und unterliegen den für solche geltenden Vorschriften[19]).

Wenngleich nicht zu verkennen ist, daß es mit gewissen Nachteilen verbunden ist, wenn auch auf solche Anträge die Bestimmung Anwendung findet, daß sie im Plenum in der Reihenfolge ihres Eingangs zu beraten sind, so ist es doch nicht zu rechtfertigen, sie zur Vermeidung dieser Nachteile als Anträge eigener Art zu bezeichnen. Insbesondere ist Preibisch (S. 72) und Mahn (S. 16) nicht zuzustimmen, die meinen, es sei mit der Autonomie des Parlaments nicht vereinbar, wenn es einerseits in der Lage sei, seine Geschäftsordnung selbst zu regeln, und andererseits nicht imstande sein solle, jederzeit das Geschäftsverfahren wieder abzuändern. Dieser Behauptung gegenüber ist einzuwenden, daß nichts das Parlament hindert, in seine Geschäftsordnung eine Vorschrift des Inhalts aufzunehmen, daß Anträge auf Änderung der Geschäftsordnung einer besonderen Behandlung unterliegen, oder daß sie in der Reihenfolge ihrer Beratung anderen Gegenständen vorgehen, wie es die Geschäftsordnung für den Preußischen Landtag (§ 50 Abs. 4) tut:

> Anträge über die Vertrauensfrage, Anträge und Ausschußberichte über Geschäftsordnungsfragen und gerichtliche Verfolgungen usw. von Abgeordneten gehen in dieser Reihenfolge anderen Gegenständen vor.

Aus dieser Bestimmung ist übrigens, besonders in Verbindung mit Abs. 1 und 2 desselben Paragraphen, zu entnehmen, daß die Geschäftsordnung des Preußischen Landtags jedenfalls solche Anträge als Uranträge angesehen wissen will.

§ 15. Abweichen von der Geschäftsordnung in einzelnen Fällen.

Wir sahen, daß die Geschäftsordnung ihre Wirksamkeit so lange behält, bis sie durch geschäftsordnungsmäßigen Beschluß oder durch Gesetz ganz oder teilweise abgeändert oder aufgehoben wird. Daraus folgt, daß die Wirksamkeit der Geschäftsordnung keine Änderung dadurch erfährt, daß im einzelnen Falle bewußt oder unbewußt gegen sie verstoßen wird, sofern nicht etwa die Voraussetzungen für die Bildung eines

---

[17]) Drucks. des Pr. Landtages I. 1. T. 1921/22 Nr. 2906 Sp. 1.

[18]) Vgl. schon die Verhandlungen des RT. am 16. März 1869 (sten. Ber. S. 101) sowie Pr. Landtag 72. Sitzg. am 22. November 1921 (sten. Ber. Sp. 4653).

[19]) So die herrschende Ansicht, insbesondere Weiß, S. 54 ff., Laband, Deutsche Juristen-Zeitung, S. 6, Hatschek, Parlamentsrecht, S. 49.

Gewohnheitsrechts erfüllt sind. Die Änderung der Geschäftsordnung ad hoc, das Abweichen von ihr in einzelnen Fällen, ist daher von der formellen Änderung zu scheiden.

Im folgenden ist nun zu untersuchen, inwieweit ein bewußtes Abweichen — soweit es nicht etwa die Geschäftsordnung selbst grundsätzlich oder für bestimmte Fälle ausdrücklich zuläßt — als rechtmäßig anzusehen.

I. Wissenschaft [1]) und Praxis sind sich darüber einig, daß ein Mehrheitsbeschluß des Parlaments ein Abweichen von den Regeln der Geschäftsordnung für den einzelnen Fall nicht rechtfertigen kann, und es ist interessant, daß keine der heute in Deutschland geltenden Geschäftsordnungen grundsätzlich eine Änderung in continenti durch Mehrheitsbeschluß zuläßt. Denn die Geschäftsordnung stellt nicht den „incidenter“, sondern den „vorher“ gefundenen Willen des Parlaments dar [2]), enthält Normen mit bindender Kraft, Normen, die nicht nur diejenige Mehrheit binden sollen, die sie sich gegeben hat. Als objektives staatliches Recht beansprucht sie vielmehr autoritative Geltung, auch für alle zukünftigen Mehrheiten; das Parlament soll in allen zukünftigen gleichliegenden Fällen an die Einhaltung des in der Geschäftsordnung vorgeschriebenen Verfahrens gebunden sein; die Geschäftsordnung soll konstant und nicht von den jeweiligen Zufallsmehrheiten abhängig sein. Dies ist der Grund dafür, daß viele Geschäftsordnungen für ihre Änderungen ein erschwertes Verfahren — Zweidrittelmehrheit [3]) oder wiederholte Abstimmung [4]) — vorschreiben.

Diese Ansicht äußerte bereits Bismarck in der preußischen II. Kammer [5]). Dort hatte der Abgeordnete Parisius ausgeführt:

> . . . da der Umstand, um den es sich hier handelt, von so großer Wichtigkeit ist, so schlage ich vor, daß wir über die Förmlichkeit hinweggehen . . .

Demgegenüber erklärte Bismarck:

> . . . Ich protestiere gegen jede Verletzung des Geschäftsreglements, und halte mich nicht verpflichtet, mich hierin dem Beschluß der Majorität zu unterwerfen.

Mit dieser Ansicht stand er nicht allein. Auch andere Abgeordnete, insbesondere Abgeordneter Vincke, hatten ausgeführt, daß „die Majorität des Hauses nicht das Recht besitzt, auch nur einem einzigen Mitgliede ein Recht aus dem Geschäftsreglement zu beschränken“ [6]).

---

[1]) Laband, Deutsche Juristen-Zeitung, S. 6: „Noch viel weniger ist es zulässig, der Geschäftsordnung, ohne daß sie abgeändert wird, im einzelnen Falle entgegenzuhandeln . . .“; Weiß S. 43 f.; Seligmann S. 62; a. A. Hatschek, Parlamentsrecht, S. 48.

[2]) Weiß S. 7.

[3]) Oldenburg § 92, Württemberg § 85, Baden § 90, Hessen § 83, Hamburg § 82, Lübeck § 56.

[4]) Hamburg § 82, Lübeck § 56.

[5]) Am 3. April 1849, sten. Ber. S. 383/4.

[6]) Hatschek, Parlamentsrecht, S. 48, bestreitet, daß ein Abgeordneter ein Recht aus der Geschäftsordnung ableiten könne.

Sehr interessant ist die Ansicht des Berichterstatters des Geschäftsordnungsausschusses im Preußischen Landtag, Abg. Leinert[7]), der vortrug: Wenn der Landtag für einen einzelnen Fall einen gegen die Geschäftsordnung verstoßenden Mehrheitsbeschluß fasse, so schaffe er damit neues Recht, das so lange gelte, bis der Landtag ausdrücklich etwas anderes beschließe.

II. Dieselben Einwendungen gegen die Außerkraftsetzung der Geschäftsordnung für den einzelnen Fall lassen sich auch dann geltend machen, wenn niemand widerspricht: als objektives staatliches Recht kann die Geschäftsordnung ebensowenig wie sonstige Gesetze dadurch die Kraft verlieren, daß die Subjekte, die sie aufgestellt haben, einstimmig einer Übertretung der Geschäftsordnungsvorschriften zustimmen. Weiß (S. 46 ff.) vertritt diese Ansicht mit allem Nachdruck. In der Tat wäre die entgegengesetzte Praxis der Parlamente als rechtswidrig zu bezeichnen, wenn es nicht gelingt, für die Befugnis des Parlaments, sobald niemand widerspricht, in einzelnen Fällen von den Bestimmungen der Geschäftsordnung abzuweichen, eine Rechtsquelle zu finden.

Perels, Laband und Plate begnügen sich damit, in diesem Punkt im wesentlichen die tatsächliche Übung des Parlaments mitzuteilen. Perels (S. 4) sagt:

> Die Geschäftsordnung hat so lange verbindliche Kraft, als sie nicht in formell ordnungsmäßiger Weise . . . abgeändert worden ist. Das schließt indessen nicht aus, daß der Reichstag von seiner selbstgesetzten Norm dann abweicht, wenn keins seiner Mitglieder widerspricht. Insofern ist das Haus jederzeit Herr seiner Geschäftsordnung.

In gleichem Sinne führt Laband[8]) aus:

> Noch viel weniger ist es zulässig, der Geschäftsordnung, ohne daß sie abgeändert wird, im einzelnen Falle entgegen zu handeln, ausgenommen, wenn von keinem Mitgliede dagegen Widerspruch erhoben wird.

Ebenso schreibt Plate (S. 217):

> . . . . daß es einer Mehrheit einfallen könne, eine GO.-Bestimmung, ohne daß der Gegenstand auf der Tagesordnung steht, bei Gelegenheit der Beratung eines Einzelfalles zu ändern oder außer Kraft zu setzen, wird niemand behaupten wollen. Dies ist nur möglich, wenn niemand im Hause widerspricht.

Während Hatschek[9]) in dieser Auffassung ein Überbleibsel der seinerzeit von Mirabeau in der französischen Konstituante von 1789 vertretenen Auffassung erblickt, wonach die Festlegung einer Geschäftsordnung ein

---

[7]) II 1 1925/28 Drucks. Nr. 7501 A Sp. 23—25, 43.
[8]) Deutsche Juristen-Zeitung S. 6.
[9]) Parlamentsrecht S. 48; im Anschluß an ihn Dondorf S. 17.

pacte sociale, ein Gesellschaftsvertrag sei, der nur durch Einstimmigkeit aufgehoben werden könne, sucht Preibisch (S. 66) ihre Rechtfertigung aus dem Zweck der Geschäftsordnung herzuleiten:

> Die Geschäftsordnung ist dazu bestimmt, für künftige Fälle Streitigkeiten über die Verfahrensart bei den Verhandlungen durch Aufstellung fester Normen zu vermeiden. Wenn nun aber im einzelnen Fall alle anwesenden Mitglieder ein bestimmtes Verfahren für das gegebene und vorteilhaftere erachten, so würde es geradezu dem Zweck der Geschäftsordnung ins Gesicht schlagen, wenn diese völlig einige Körperschaft auch in diesem unstreitigen Fall sich nach den in der betreffenden Sachlage vielleicht durchaus unpraktischen Geschäftsordnungsbestimmungen zu richten hätte.

Das Eigentümliche an dieser Parlamentspraxis ist, daß, sobald sich kein Widerspruch erhebt, dieser Abweichung nicht nur diejenigen Subjekte, die die Geschäftsordnung erlassen haben, zustimmen, sondern damit zugleich auch diejenigen, die sie anzuwenden haben und die an sie gebunden werden sollen. Es kommt hinzu, daß diese Ansicht seit den Anfängen des Parlamentarismus in Norddeutschland zu finden ist. Schon am 3. April 1849 äußerte der Vizepräsident von Auerswald in der preußischen II. Kammer [10]):

> . . . Da jedoch die ganze Versammlung ohne Widerspruch . . . einverstanden war, so glaubte ich den betretenen Weg einschlagen zu können.

Auch die Entstehungsgeschichte der ersten Geschäftsordnung des Reichstags zeigt uns, daß der Gesetzgeber bei der Abfassung der Geschäftsordnung die Aufnahme einer besonderen Bestimmung, die Einstimmigkeit betreffend, für überflüssig gehalten hat. Im Bericht der Geschäftsordnungskommission [11]) heißt es, für den Fall der Einstimmigkeit könne sich der Reichstag über alle Bestimmungen der Geschäftsordnung hinwegsetzen.

Diese Ansicht hat sich bis in die Gegenwart erhalten, ja, viele Parlamente haben sogar eine entsprechende Bestimmung bereits formell in ihre Geschäftsordnung aufgenommen [12]).

Wenn sich nun beweisen läßt, daß die übrigen Parlamente diesen Brauch nicht freiwillig befolgen, sondern in der Überzeugung, daß er bindende Norm sei, so lägen die für die Bildung eines Gewohn-

[10]) Sten. Ber. S. 384.
[11]) Aktenstücke der 2. Session vom Jahre 1868 Nr. 55 S. 18.
[12]) Reich § 114, Sachsen § 78, Baden § 90, Thüringen § 108, Hamburg § 79, Oldenburg § 92 Abs. 3, Braunschweig § 89, während Mecklenburg-Strelitz (§ 114) verlangt, daß nicht 4 Abgeordnete widersprechen, und Württemberg (§ 84) sogar „einzelne Ausnahmen für besondere, in der Geschäftsordnung nicht vorgesehene Fälle“ zuläßt, wenn der Landtag es mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden beschließt.

heitsrechts, einer Quasiobservanz, erforderlichen Voraussetzungen — dauernde Übung opinione iuris — vor. Diese Überzeugung ist aus den Worten zu folgern, mit denen der Präsident einen gegen die Geschäftsordnung verstoßenden Antrag zur Geschäftsordnung zu beantworten pflegt:

> Das kann nur geschehen, wenn von keiner Seite widersprochen wird.

Aus dieser Formulierung seiner Entgegnung ist zu entnehmen, daß er sowohl wie auch das Parlament diese Übung als zwingend ansehen. Ein Abweichen von der Geschäftsordnung für den einzelnen Fall ist also, sofern niemand widerspricht, nicht als rechtswidrig anzusehen [13]). Nach einem Beschluß des Norddeutschen Bundes vom 2. März 1870 [14]) soll allerdings darauf aufmerksam gemacht werden, daß eine Änderung vorliegt; doch wird diese Bestimmung nicht immer befolgt.

Endlich ist noch ein Einwand zurückzuweisen, den Weiß (S. 49) erhebt. Aus der Bestimmung des § 23 Abs. 2 der Geschäftsordnung des alten Reichstags, daß eine in § 22 vorgeschriebene Frist nicht innegehalten zu werden brauche, „wenn kein Mitglied widerspricht", folgert er vermittels eines argumentum e contrario, daß nach Ansicht der Geschäftsordnung nicht allgemein die Einstimmigkeit der anwesenden Mitglieder von der Beobachtung der einzelnen Geschäftsordnungsbestimmungen dispensiere; sonst wäre ja die Vorschrift des § 23 Abs. 2 völlig unverständlich und überflüssig.

Diese Äußerung ist nicht beweiskräftig. Wenn wir uns die Geschäftsordnung des Reichstags ansehen, so finden wir in § 53 folgende Bestimmung:

> Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach Art. 34 der Reichsverfassung können nicht beraten werden, ohne daß sie auf die Tagesordnung gesetzt sind.

Diese Vorschrift besagt doch nichts anderes, als daß solche Anträge auch dann nicht beraten werden können, wenn niemand widerspricht — ähnlich, wie im Geschäftsordnungsausschusse der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung bei der Beratung einer neuen Geschäftsordnung [15]) mehrere Bestimmungen des Inhalts vorgeschlagen wurden, daß etwas auch dann nicht geschehen dürfe, wenn niemand widerspreche —. Und doch bestimmt § 114 derselben Geschäftsordnung des Reichstages:

> Abweichungen von den Vorschriften der Geschäftsordnung können in einzelnen Fällen durch Beschluß des Reichstags zugelassen werden, wenn keins der in der Sitzung anwesenden Mitglieder widerspricht und die Vorschriften nicht in der Verfassung des Deutschen Reiches gegeben sind.

Dieselbe Folgerung kann aus § 22 Pr.LTGO. (ähnlich § 36 Abs. 2 RTGO.) gezogen werden:

---

[13]) So auch Preibisch S. 63, Seligmann S. 63 f.
[14]) Sten. Ber. I 3 S. 38, I 4 S. 289.
[15]) Drucks. Nr. 1900 A Sp. 39 (§ 40 Abs. 2), Sp. 58 (§ 62 Abs. 1).

Der Landtag kann beschließen, die Beratung oder Weiterberatung eines Gegenstandes auf bestimmte Zeit bis zu vier Wochen zu verschieben. Der Beschluß kann nur auf einen gedruckten Antrag hin gefaßt werden, der auf die Tagesordnung gesetzt worden ist[16]).

Mit einem argumentum e contrario kann also hier nicht operiert werden. Jedenfalls kann ich mit Seligmann (S. 63 ff) die von Weiß angezogene Bestimmung nur als ein Beispiel, als einen besonderen Hinweis ansehen, daß in diesem Falle bei Einstimmigkeit von der bindenden Vorschrift abgewichen werden kann.

§ 16. Die Auslegung der Geschäftsordnung.

I. Die Auslegung der Geschäftsordnung setzt voraus, daß diese für eine bestimmte Angelegenheit zwar eine Regel aufstellt, diese Regel jedoch in einem einzelnen Falle nicht eindeutig ist.

Bei Erörterung des Verfahrens in solchen Auslegungspunkten ist wiederum davon auszugehen, daß die Bestimmungen der Geschäftsordnungen objektives Recht und für das Geschäftsverfahren des Parlaments verbindlich sind; sie besitzen für die Mitglieder des Parlaments dieselbe Verbindlichkeit wie die Gesetze für die Staatsbürger. Die Bestimmung der objektiven Tragweite einer Rechtsnorm kann sowohl im Weg der doktrinellen als auch der authentischen Interpretation erfolgen.

Unter authentischer Interpretation ist diejenige Auslegung zu verstehen, welche „durch eine Rechtsquelle mit zwingender Kraft“ [1]) geschieht. Da in unserem Falle die fragliche Gesetzesbestimmung eine Norm der Geschäftsordnung ist, so steht die authentische Interpretation dem Parlament zu; denn es handelt sich ja um die Aufstellung einer neuen positiven Geschäftsordnungsbestimmung, die wie jede andere Geschäftsordnungsbestimmung für alle Zukunft Geltung haben soll, und deren Aufstellung dem Parlament übertragen ist. In der Wissenschaft ist das allgemein anerkannt, und auch die Praxis hat sich auf diesen Standpunkt gestellt. In den meisten Geschäftsordnungen finden wir die Bestimmung, daß „eine grundsätzliche“ [2]), „über den Einzelfall hinausgehende“ [3]) oder „dauernd verpflichtende Auslegung der Geschäftsordnung“ [4]) nur durch das Parlament erfolgen könne. Ja, Oldenburg (§ 92 GO.) stellt die dauernd verpflichtende Auslegung mit vollem Rechte der formellen Änderung gleich, und Braunschweig (§ 88 GO.) bestimmt obendrein ausdrücklich, daß diese Beschlüsse als Teil der Geschäftsordnung gelten sollen.

---

[16]) Von dieser Vorschrift ist übrigens bisher nur ein einziges Mal (bei der Beratung über die Hohenzollern-Abfindung) Gebrauch gemacht worden.

[1]) Dernburg, Pandekten Berlin 1884, S. 73 (bei Weiß S. 24).

[2]) Reich § 119, Preußen § 97 Abs. 2, Thüringen § 111, Hamburg § 80, Braunschweig § 88, Mecklenburg-Strelitz § 115.

[3]) Reich § 119, Preußen § 97 Abs. 2, Württemberg § 83, Thüringen § 111, Braunschweig § 88, Mecklenburg-Strelitz § 115.

[4]) Württemberg § 83, Oldenburg § 92.

II. Anders bei der doktrinellen Auslegung, „welche mittelst Nachdenkens in freier Weise“ [1]) geschieht. Hier herrscht weder in der Wissenschaft noch in der Praxis Einigkeit über die Zuständigkeit.

Es ist nicht möglich, hier die Praxis des englischen Parlaments zum Vergleich heranzuziehen. Denn dort waren keine ausdrücklichen Bestimmungen zu interpretieren, sondern es waren Präzedenzfälle auf ihre Bedeutung hin zu prüfen und zur Richtschnur für einen konkreten Fall zu nehmen. Für diese Prüfung wurde häufig ein Sonderausschuß eingesetzt, späterhin aber war es ausschließlich die Aufgabe des Speaker, unter möglichster Berücksichtigung der Präzedenzfälle eine Entscheidung zu treffen. Diese Entscheidungen des Speaker werden in den „Collections of Parliamentary Precedents“ gesammelt und bilden das Rüstzeug, das der Clerk des Hauses dem Speaker bereithält [5]).

Hierbei darf jedoch nicht vergessen werden, daß der Speaker eine ganz andere Stellung hat als der Präsident eines deutschen Parlaments, und ferner, daß sich in England diese Stellung und die Kompetenzen des Speaker im Laufe der Zeit gewohnheitsrechtlich herausgebildet haben. In Deutschland dagegen herrschten über die Zuständigkeit für die Auslegung der Geschäftsordnung von Anfang an Meinungsverschiedenheiten. Solange die Geschäftsordnungen keine positive Bestimmung hierüber enthielten, wurde die Kompetenz teils dem Präsidenten, teils dem Parlament zugesprochen.

a) Schon am 22. März 1852 erklärte der Präsident der preußischen II. Kammer, Graf von Schwerin zu Putzar [6]):

> Handelte es sich um eine Frage, welche durch die Geschäftsordnung zu entscheiden wäre, so würde eine solche nicht von dem Präsidenten zur Entscheidung des Hohen Hauses gestellt werden, sondern dieselbe von ihm entschieden worden sein, eine Beschlußfassung dann aber auch weder erforderlich noch möglich gewesen sein . . .

Am 19. März 1867 führte er als Reichstagsabgeordneter aus [7]):

> . . . möchte aber den Herrn Präsidenten ausdrücklich bitten, diese Frage nicht durch Abstimmung im Hause entscheiden zu lassen, wie im konkreten Falle die Geschäftsordnung auszulegen ist; darüber hat der Präsident aus eigener Machtvollkommenheit heraus allein zu entscheiden.

Der Präsident des Preußischen Abgeordnetenhauses, von Forckenbeck, erklärte am 28. November 1872 [8]):

> . . . Ich würde mich . . . für befugt halten, allein den Zweifel über die Geschäftsordnung zu entscheiden und die Verantwortlichkeit in dieser Beziehung auf meine Person allein nehmen zu müssen.

---

[5]) Redlich S. 257.
[6]) Sten. Ber. Sess. 51/52, 47. Sitzg. S. 900.
[7]) Sten. Ber. Sess. 67, 15. Sitzg. S. 261.
[8]) Sten. Ber. Sess. 72/73, 10. Sitzg. S. 210.

Anderer Ansicht war der Präsident des Preußischen Abgeordnetenhauses, von Kröcher[9]):

> Ich bin eben anderer Ansicht wie die Herren über die Auslegung der Geschäftsordnung, und wenn darüber Zweifel bestehen, wie die Geschäftsordnung auszulegen ist, dann gibt es auch kein anderes Mittel, als daß das Haus die Geschäftsordnung auslegt, und das Haus hat kein anderes Mittel, die Geschäftsordnung auszulegen, wie seine Mehrheit.

Dieselbe Ansicht vertrat der Reichstagsabgeordnete Dr. Spahn am 27. November 1902[10]):

> Wenn es sich um eine Auslegung der Geschäftsordnung handelt, so hat die Mehrheit des Hauses zu entscheiden. Der Geschäftsordnung steht ein Mehrheitsbeschluß nur dann entgegen, wenn sie eine Bestimmung enthält, und wenn diese Bestimmung klar ist.

b) Die Wissenschaft geht bei Erörterung dieser Frage von einem anderen Gesichtspunkt aus. Perels und Laband kommen zu dem Schluß, daß dem Präsidenten die Interpretation der Geschäftsordnung zustehe; sie legen ihren Ausführungen den § 13 der Geschäftsordnung des alten Reichstags zugrunde, welcher lautet:

> Dem Präsidenten liegt die Leitung der Verhandlungen, die Handhabung der Ordnung und die Vertretung des Reichstags nach außen ob . . .

Während Laband[11]) diesen Schluß daraus zieht, daß dem Präsidenten die Handhabung der Ordnung obliegt — denn der Ausdruck Ordnung umfasse die gesamte Geschäftsordnung, die Tagesordnung, Redeordnung, Abstimmungsordnung, Sitzungsordnung und Hausordnung —, stützt Perels (S. 17) seine Ansicht darauf, daß dem Präsidenten die Leitung der Verhandlungen obliegt, und meint, zur Leitung der Verhandlungen gehöre auch die Entscheidung, wenn im Einzelfalle Zweifel über die Auslegung von Bestimmungen der Geschäftsordnung entstünden.

von Mohl[12]) folgert sowohl aus der Befugnis des Präsidenten zur Leitung der Verhandlungen wie auch aus der zur Handhabung der Ordnung, einschränkend, daß ihm auch die Auslegung der fraglichen Geschäftsordnungsbestimmung in erster Instanz zustehe.

Hatschek[13]) bezeichnete diese Argumentation als „zu formal, um richtig zu sein". Wenn man ihm auch hierin schwerlich wird folgen können, so kann doch den beiden genannten Schriftstellern nicht zugestimmt werden; denn sie gehen in ihren Folgerungen zu weit. Weiß (S. 28 ff.),

---

9) Sitzg. am 22. August 1899, Sten. Ber. Sess. 99, 94. Sitzg. S. 2970.
10) Sten. Ber. X 2 S. 6663 B.
11) Deutsche Juristen-Zeitung S. 6.
12) Erörterungen S. 50.
13) Parlamentsrecht S. 57.

Preibisch (S. 61 ff.) und Seligmann (S. 55 ff.) haben ihre Ansicht eingehend widerlegt. Richtig ist, daß dem Präsidenten zur Leitung der Verhandlungen und zur Handhabung der Ordnung die Geschäftsordnung in die Hand gegeben ist, die er anzuwenden hat. Er kann sie aber nur anwenden, wenn er den in ihr enthaltenen Bestimmungen einen Sinn beilegt, sie also auslegt. Solange ihm dieser Sinn unzweifelhaft ist, hat er in diesem Sinne zu verfahren und kann das sogar gegen die Majorität des Hauses tun. Auf diese richtige Praxis wies Präsident von Köller im Preußischen Abgeordnetenhause am 30. Januar 1886 hin[14]):

> Wenn es bisher auch Praxis in diesem Hohen Hause gewesen ist, daß der Präsident unzweifelhafte Bestimmungen der Geschäftsordnung selbst gegen die Majorität des Hauses zur Anwendung bringt, so ist es doch immer auch Praxis gewesen . . ., daß, wenn eine Bestimmung der Geschäftsordnung zweifelhaft war, der Präsident erklärte: Ich werde darüber abstimmen und die Majorität entscheiden lassen . . . Ich verbleibe bei der seit 20 Jahren geübten Praxis, daß, wenn der Präsident die Sache zweifelhaft findet, das Haus entscheidet.

Es geht aber zu weit, dem Präsidenten auch die Befugnis einzuräumen, dann, wenn seiner Ansicht nach der Wortlaut zwei Auslegungen zuläßt, selbständig eine Entscheidung zu treffen.

III. Zur Beantwortung der Frage, wer hier zu entscheiden habe, kann nicht von einer bestimmten Geschäftsordnung, von einer positiven Vorschrift, ausgegangen werden, wie Laband, Perels und von Mohl es tun, sondern zugrunde zu legen ist das Wesen des Parlaments. Jeder Abgeordnete ist der Gesamtheit gegenüber völlig gleichberechtigt. Das Parlament wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer selbst und gibt sich selbständig seine Geschäftsordnung. Das Parlament erkennt eine Instanz über sich nicht an, wie schon die verstärkte Geschäftsordnungskommission der Preußischen II. Kammer hervorhob[15]). Wenn auch der Präsident durch die Wahl Subjekt hervorragender, durch die Verfassung festgelegter Kompetenzen wird, so ist und bleibt er doch Abgeordneter und wird durch die Wahl nur ein „primus inter pares“[16]). Alle Zuständigkeiten, die nicht durch die Verfassung bestimmt sind, leitet er vom Parlament ab, besitzt deren folglich nicht mehr und nicht weniger als ihm vom Parlament übertragen sind. Soweit ihm daher nicht ausdrücklich die Zuständigkeit zur Auslegung der Geschäftsordnung zugesprochen ist, wie es in einer Reihe von Parlamenten geschehen ist[17]), ist die Interpretation der Geschäftsordnung Sache des Parlaments, die es durch Mehrheitsbeschluß zu erfüllen hat[18]). Es ist ein Superfluum, wenn

---

[14]) Seſſ. 86, 10. Sitzg. S. 267, 271.

[15]) Pr. II. Kammer Seſſ. 72/73. Druckſ. Nr. 231.

[16]) Seligmann S. 1; Werthauer.

[17]) Reich § 118, Preußen § 97 Abſ. 1, Thüringen § 111, Hamburg § 80, Braunſchweig § 88, Anhalt § 82, Mecklenburg-Strelitz § 115.

[18]) So auch Weiß 23 ff. Hatſchek, Parlamentsrecht S. 57 ff., Seligmann S. 57.

einzelne Geschäftsordnungen [19]) das ausdrücklich hervorheben, andererseits aber die einzige Möglichkeit, den zahlreichen Kompetenzstreitigkeiten vorzubeugen.

In neuerer Zeit werden Zweifelsfragen häufig dem Ältestenrat oder dem Geschäftsordnungsausschuß „zur Entscheidung" unterbreitet. Dadurch wird jedoch keine Zuständigkeit dieser Ausschüsse begründet, denn in höherem Maße noch als der Präsident leiten sie ihre Kompetenzen vom Parlament ab; auf sie treffen also dieselben Einwendungen zu, wie ich sie dem Präsidenten gegenüber erhoben habe. Es kann sich also in Wirklichkeit nicht um eine Entscheidung handeln, sondern dem Wesen der Kommissionen, deren Aufgabe ja die Vorbereitung der Verhandlungen ist, entsprechend, ist ihr Votum nur als ein Gutachten anzusehen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß sich hier zugunsten des Ältestenrats im Laufe der Jahre eine Observanz bildet.

Richtig äußerte der Präsident des Preußischen Abgeordnetenhauses Grabow am 13. Oktober 1862 [20]):

> Ich bin der entschiedenen Meinung, daß, wenn ein Paragraph der Geschäftsordnung in seiner Auslegung entschieden zweifelhaft ist, das Haus seinem Präsidenten durch seinen Majoritätsbeschluß an die Hand zu gehen hat, wie es den zweifelhaften Paragraphen interpretiere . . . Insofern erachte ich die Geschäftsordnung für zweifelhaft . . . und wenn ich zweifelhaft bin, so hat nach meiner Überzeugung der Gesetzgeber, der die Geschäftsordnung gemacht hat, das ist das Haus, zu entscheiden.

Ähnlich ist die Übung im französischen Senat und in der Deputiertenkammer. Poudra et Pierre (S. 452) schreiben darüber:

> Le président est chargé de faire observer le règlement. Par conséquent, l'interprétation du règlement et son application aux cas divers qui peuvent se présenter sont de la compétence du Président seul; il n'y aurait plus d'autorité dans la Chambre, si chacun était maître de provoquer une délibération ou un vote sur tel ou tel article du règlement. Mais, lorsque le Président a des doutes sérieux sur la portée d'un article, rien ne s'oppose [21]) à ce qu'il lève ces doutes en soumettant la question à la Chambre.

§ 17. Die Geschäftsordnung als Minderheitenschutz.

Ob das Parlament überhaupt in der Lage ist, die Geschäftsordnung objektiv zu interpretieren, ohne sich dabei von parteipolitischen Anschauungen und Bedürfnissen beeinflussen zu lassen, und ob es daher

---

[19]) Württemberg § 83, Baden § 90, Hessen § 83, Oldenburg § 92 Abs. 1.

[20]) Sten. Ber. Sess. 62, Mai, Sitzg. 65, S. 2239.

[21]) Auch nach Lebon (S. 99) darf der Präsident das Haus um seine Meinung fragen. Nach meiner Ansicht ist das seine Pflicht, und er würde sich einer Rechtsanmaßung schuldig machen, wenn er anders verführe, vorausgesetzt, daß nicht die Geschäftsordnung ein solches anderes Verfahren vorschreibt.

nicht richtiger wäre, dem Präsidenten die Auslegungskompetenz zu übertragen, ist eine Frage der Rechtspolitik und gehört nicht in diese Arbeit. Doch wird in Theorie und Praxis unter Verneinung der Objektivität der Mehrheit diese Forderung erhoben mit dem Hinweise, die Geschäftsordnung diene dem Schutze der Minderheit. Im folgenden ist lediglich diese Behauptung zu prüfen, ist zu untersuchen, ob zum rechtlichen Wesen der Geschäftsordnung auch der Minderheitenschutz gehört.

I. Hiersemenzel (S. 95) meint, die Auslegung der Geschäftsordnung stehe allein dem Präsidenten zu, weil die Geschäftsordnung zugleich den Schutz der Minorität gegen die Majorität bilde.

Schon viel früher finden wir diese Ansicht in der Praxis vertreten. So behauptete schon am 3. April 1849 der Abgeordnete von Vinke in der Preußischen II. Kammer [1]):

> Die Geschäftsordnung ist von jeher als die Schutzwehr der Minorität gegen die Majorität betrachtet worden.

Teilweise wird der Schutz der Minderheit geradezu als Zweck der Geschäftsordnung angesehen. So erklärte schon der Abgeordnete Hoverbeck [2]) im Norddeutschen Bunde:

> Wir haben in der Geschäftsordnung kein wichtigeres Prinzip festzuhalten, als daß dadurch die Minorität in ihren Rechten geschützt wird.

Und Thudichum (S. 167) schreibt:

> Die Geschäftsordnung hat den Zweck, Vorkehrungen zu treffen . . . ., daß die Minderheit geschützt werde in der Möglichkeit, ihre Ansicht geltend zu machen . . . .

In der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung [3]) führte der Abgeordnete Dr. Weyl aus:

> Die Geschäftsordnung hat den Zweck, darüber besteht kein Zweifel, die Minderheit zu schützen.

II. Demgegenüber ist festzustellen, daß es nicht zum rechtlichen Wesen der Geschäftsordnung gehört oder gar ihr Zweck ist, die Minderheit zu schützen. Gewiß ist es richtig, daß einzelne Normen wohl einen solchen Zweck verfolgen, und zweifellos wird die Mehrheit auch gut daran tun, in die Geschäftsordnung solche Bestimmungen aufzunehmen; denn sehr leicht kann es geschehen, daß sie einmal in die Opposition gedrängt wird [4]).

---

[1]) Sten. Ber., 22. Sitzg. S. 386.

[2]) Sten. Ber. S. 458.

[3]) 126. Sitzg. am 28. Februar 1920; sten. Ber. Sp. 10 187.

[4]) Darauf wies der Abgeordnete Graef (Anklam) in der 126. Sitzg. der Verfgg. Pr. LV. sten. Ber. Sp. 10 169 hin: „Man soll eine parlamentarische Geschäftsordnung ohne Rücksicht darauf machen, ob man sich zur Zeit ihrer Abfassung in der Mehrheit oder in der Minderheit befindet. Das sind relative Werte, die dem Wandel der Zeiten unterworfen sind. Auch hier heißt es: Heute rot, morgen tot."

Ebenso notwendig ist es aber angesichts des Verlaufs der heutigen Parlamentsverhandlungen, in die Geschäftsordnungen auch Bestimmungen zum Schutze der Mehrheit gegen die obstruierende Minderheit aufzunehmen, um das Parlament arbeitsfähig zu erhalten [5]).

Tatsächlich finden wir auch in den Geschäftsordnungen aller Parlamente Vorschriften, die der Minderheit einen mehr oder minder starken Schutz gewähren; insbesondere wird häufig einer bestimmten Minderheit ein Widerspruchsrecht eingeräumt. So finden wir, um nur einige Geschäftsordnungen zu nennen, in der Geschäftsordnung des Reichstags festgesetzt, daß diese Minorität aus wenigstens 15, 30, in einem Falle aus 50 Abgeordneten bestehen müsse, in Preußen aus 15. Einen Minderheitenschutz bilden auch die Bestimmungen, daß ein bestimmtes Verfahren nur dann eingeschlagen werden könne, „wenn niemand widerspricht" (Pr. Landtg. GO. §§ 27, 31, 32, 49, 76).

Die Mehrheit ist indessen bei Schaffung der Geschäftsordnung nur den Gesetzen der Klugheit unterworfen und kann aus freiem Willen jeden Beschluß fassen, den sie für erforderlich hält. Selbst dann, wenn die Mehrheit der Minderheit jeglichen Schutz versagte, wenn keine einzige solcher Normen vorhanden wäre, so bliebe die von der Mehrheit beschlossene Geschäftsordnung doch zu Recht bestehen und hätte volle Rechtswirksamkeit [6]).

Es ist zwar richtig, daß die Geschäftsordnung weiterhin schon durch ihr Vorhandensein und die Tatsache ihrer Rechtsverbindlichkeit, dadurch, daß sie nicht willkürlich geändert und außer Kraft gesetzt werden kann, „den natürlichen Schutz der Minderheit" [7]) bildet, ja, daß die Minorität sogar die Geschäftsordnung dazu benutzen kann, ihr Ziel gegen den Willen der Mehrheit zu erreichen oder doch die Verhandlung ihr unangenehmer Gesetzentwürfe zu erschweren [8]). Aber deswegen ist der Minderheitsschutz noch nicht als Zweck der Geschäftsordnung zu bezeichnen [9]); er ist es ebensowenig, wie etwa der Schutz des Verbrechers Zweck des Strafgesetzbuches ist, obwohl von Liszt den bekannten Satz von dem Strafgesetzbuch als der Magna Charta des Verbrechers prägen konnte.

---

[5]) Vgl. die unter 4 zitierten Verhandlungen; ferner 72. Sitzg. des Pr. Landtags am 22. November 1921; sten. Ber. I 1. Sp. 4653 ff.

[6]) Weiß S. 5 ff., Preibisch S. 33.

[7]) Präsident Dr. Simson im Reichstag am 19. März 1867; sten. Ber. Sess. 67, 15. Sitzg. S. 26/61. Hubrich, Verfassungsrecht S. 64.

[8]) Vgl. als typisches Beispiel die Obstruktion der Kommunisten bei Beratung der Geschäftsordnung in der 73. Sitzg. des Pr. Landtags am 23. November 1921.

[9]) Weiß S. 5, Preibisch S. 33, Seligmann S. 54.

Schluß.

§ 18. Die richterliche Prüfungszuständigkeit in bezug auf die Geschäftsordnung.

Endlich ist noch die Frage zu untersuchen, inwieweit der Richter Geschäftsordnungsresolutionen eines Parlaments auf ihre Rechtsgültigkeit nachzuprüfen imstande ist.

I. In England wird gefordert, daß die Gerichte in solchen Fällen eine Erklärung der Unzuständigkeit abgeben [1]), und daß Gerichte, die sich dennoch eine Nachprüfung anmaßen sollten, daran durch das Verbot des Kanzlergerichtshofes, durch die sogenannte Injunction gehindert werden [2]). Diese Forderung ist dadurch zu erklären, daß das Parlament selbst von altersher als der höchste Gerichtshof angesehen wurde und auch heute noch die Stellung eines Court of record hat. Bereits Ausgang des Mittelalters erklärte der Chief Justice Fortescue im Namen der übrigen Richter [3]):

> for it hath not been used afore tyme the Justices should in any wyse determin the Privilege of the high Court of Parlement for it is so high and so mighty in his nature that it may make lawe, and that in lawe, it may make noo lawe, and the Determination and Knowledge of that Privilege belongeth to the Lords of Parlement, and not to the Justices.

Im Jahre 1797 formulierte der Lord Oberrichter E. Coke den Zusammenhang zwischen lex Parliamenti und richterlicher Unüberprüfbarkeit von Beschlüssen des Parlaments folgendermaßen [4]):

> And this is the reason that Judges ought not to give any opinion of a matter of Parliament, because it is not to be decided by the Common laws, but secundum legem et consuetudinem Parliamenti: and so the Judges in divers Parliaments have confessed.

Im 19. Jahrhundert wurde dieser extreme Standpunkt etwas eingeengt. Die heutige Ansicht präzisiert Richter J. Stephen [5]) dahin, daß

---

[1]) Hatschek, Parlamentsrecht S. 4 ff.

[2]) May, Parliamentary Practice 1906, S. 145 f.

[3]) Rotuli Parliamentorum V S. 239 Nr. 26 (bei Hatschek, englisches Staatsrecht I, S. 368).

[4]) Coke IV Nr. 15 — Hatschek, Englisches Staatsrecht I, S. 368.

[5]) Hatschek, Englisches Staatsrecht I, S. 368.

prinzipiell eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Unterhausresolution nicht stattfinde; wenn sich jedoch Individuen zur Begründung ihrer Rechte auf Unterhausresolutionen beriefen, so unterlägen letztere allerdings der richterlichen Überprüfung. Diese prinzipielle Unüberprüfbarkeit begründet er damit, daß das Unterhaus zwar kein eigentlicher Gerichtshof sei, aber der Effekt seines Privilegs, seine eigenen Angelegenheiten selbst zu regulieren, bekleide es mit dem Charakter eines Gerichtshofes. Es sei anzunehmen, daß es seine Funktionen gehörig und mit Rücksicht auf das Recht vornehme, an dessen Setzung es ja teilhabe. Stephen fährt dann fort:

> If its determination is not in accordance with the law, this resembles the case of an error by a judge whose decision is not subject to appeal.

II. Auch in Frankreich wird von den Gerichten eine Erklärung ihrer Unzuständigkeit für die Überprüfung parlamentarischer Resolutionen verlangt. Hier kann man sich weder auf jahrelange Übung stützen, noch darauf, daß das Parlament der höchste Gerichtshof sei; man begründet diese Unzuständigkeit vielmehr mit der allgemein anerkannten Lehre von der Dreiteilung der Gewalten. So hatte der Gerichtshof von Baugé das von dem Parlament in einem konkreten Falle beobachtete Verfahren kritisiert. Das Urteil wurde aber auf Anweisung des Garde des Sceaux vom Provocateur général mittels der Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes angefochten. Die Cour de Cassation gab der Beschwerde statt und führte in ihrem Urteil aus [6]):

> . . . le tribunal de Baugé a ouvertement violé le principe de la séparation des pouvoirs; que, se fût-il agi d'un acte administratif dans l'acception ordinaire de ce mot, dont la légalité même eût pu être valablement contestée, le tribunal aurait été sans droit, non seulement pour soulever cette contestation, mais pour connaître de l'acte en lui-même; qu'à plus forte raison était-il incompétent pour soumettre à son appréciation un acte émané des pouvoirs les plus haut placés dans la hierarchie politique; . . . .

In einem anderen Falle [7]) war über den Abgeordneten Baudry-d'Asson (1879/80) eine Ordnungsstrafe verhängt worden, als deren geschäftsordnungsmäßige Folge ihm ein Teil seiner Entschädigung entzogen wurde. Er klagte die Summe ein und erklärte, sie könne ihm nur entzogen werden, „par une disposition formelle d'une loi votée par les deux Chambres, dans les conditions et avec les garanties prescrites par la loi constitutionelle", wurde aber von den Gerichten mit der Begründung abgewiesen, sie seien nicht zuständig, die Verfügungen des Hauses sowohl in bezug auf die Strafe als auch in bezug auf die Zurückbehaltung der Parlamentsentschädigung nachzuprüfen [8]).

---

[6]) Pierre, Traité de droit politique 1908 Nr. 1118.
[7]) Pierre Nr. 458.
[8]) So auch Lebon S. 99.

III. Für die deutschen Länder nach der Revolution ist die Frage des richterlichen Prüfungsrechts auch hinsichtlich der Geschäftsordnung außerordentlich bestritten, da der Gesetzgeber im Gegensatze zu Art. 106 Pr.VU. vom 31. Januar 1850 und § 72 der bayr. Verf. vom 14. August 1919 eine klare Stellungnahme zu dem ganzen Problem des sogenannten richterlichen Prüfungsrechts vermieden hat [9]).

Soweit wie in diesen beiden Staaten wird man in Deutschland nicht gehen können. Der ermächtigende Verfassungsparagraph delegiert, wie schon wiederholt dargelegt wurde, dem Parlament die Kompetenz, seine Angelegenheiten selbständig zu regeln, und stellt damit gleichzeitig verfassungsmäßig das Parlament vor der Einmischung anderer Organe sicher, mögen diese anderen Organe nun Exekutivorgane oder die Gerichte sein.

Infolge dieser Rechtsgarantie können die Geschäftsordnungsbeschlüsse des Parlaments von den Gerichten nur auf ihre Rechtsverbindlichkeit hin geprüft werden, also daraufhin, ob sie sich innerhalb des durch die Verfassung und die Gesetze gezogenen Rahmens und innerhalb der dem Parlament zustehenden Kompetenz halten [10]) [11]).

Ausgehend von der Tatsache, daß die Geschäftsordnung positives, verbindliches Recht darstellt, wird man den Gerichten des weiteren die Kompetenz zugestehen müssen, einen Geschäftsordnungsbeschluß auf seine formelle Rechtmäßigkeit hin zu prüfen [12]); keinesfalls aber wird man zugeben können, daß die Gerichte auch die materielle Rechtmäßigkeit prüfen.

Hätte sich also der letztgenannte Fall vielleicht in einem deutschen Parlament abgespielt — ein Abgeordneter wird von der Sitzung ausgeschlossen und ihm werden während der Zeit der Ausschließung die Diäten einbehalten —, so könnte er Klage auf Zahlung der Diäten erheben. Das Gericht hätte zunächst die Rechtsgültigkeit der in der Geschäftsordnung enthaltenen Ausschließungsbestimmungen zu prüfen. Kommt es zu einer bejahenden Entscheidung, wie das Reichsgericht im Falle der Abgeordneten Borchardt und Leinert [13]), so ist weiterhin zu untersuchen, ob die Ausschließung formell wirksam erfolgt ist, d. h. ob das von der Geschäftsordnung für die Ausschließung etwa vorgeschriebene Verfahren beobachtet worden ist.

Weiter ist zu untersuchen, ob das Parlament auch in der Lage ist, die Aufwandsentschädigung einzubehalten. Wie wir oben [14]) gesehen haben, greift die Entschädigung der Abgeordneten über die interna corporis hinaus, muß also durch ordentliches Gesetz geregelt werden. Enthält nun das Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des betreffenden

---

[9]) Vgl. Marx S. 43 und die dort angeführte Literatur.
[10]) Vgl. § 9 und 11 dieser Arbeit.
[11]) Hatschek S. 6.
[12]) a. A. Hatschek S. 7.
[13]) RGSt. 47 S. 270 ff.; so auch Goldschmidt S. 562 ff.; Binding; a. A. Werthauer.
[14]) Vgl. § 11 dieser Arbeit.

Parlaments keine Bestimmungen über die Entziehung der Aufwandsentschädigung als Ordnungsstrafe oder als Folge einer solchen, so wäre die Einbehaltung der Aufwandsentschädigung rechtswidrig. Denn da die Geschäftsordnung ein Gesetz weder authentisch interpretieren noch abändern kann, entbehrte eine solche Vorschrift in der Geschäftsordnung der Rechtswirksamkeit. Die Entziehung der Aufwandsentschädigung ohne *gesetzliche* Grundlage ist also nicht zu rechtfertigen. Auch die Bildung einer Observanz dieses Inhalts ist ausgeschlossen. Kann schon die Geschäftsordnung nicht übergeordnetes Recht abändern, um wieviel weniger ist die Observanz dazu in der Lage!

Der Richter hätte also der Klage stattzugeben. Auf keinen Fall kann er jedoch die *materielle* Rechtmäßigkeit der Ausschließung prüfen, d. h. die Frage, ob das Verhalten des Abgeordneten tatsächlich eine Ausschließung und deren Folgen rechtfertigen kann. Darüber zu entscheiden ist einzig und allein Sache des Parlaments [15]. In richtiger Erkenntnis dessen, geben die Geschäftsordnungen der meisten Parlamente [16] dem gemaßregelten Abgeordneten die Möglichkeit einer Berufung an den Landtag oder an den Ältestenrat [17].

---

[15]) *Hatschek* S. 7, RGSt. 47 S. 270 ff.

[16]) Reich § 92, Preußen § 59, Bayern § 31, Württemberg § 70, Baden § 75, Hessen §§ 55, 57, Mecklenburg-Schwerin § 35, Oldenburg § 84, Braunschweig §§ 61, 64, Mecklenburg-Strelitz § 94, Lippe § 14.

[17]) Thüringen § 85, Preußen § 59, Lübeck § 23.

Anhang I.

Wortlaut der zitierten Geschäftsordnungsbestimmungen.

I a. Geschäftsordnung des alten Reichstags.

§ 13.

Dem Präsidenten liegt die Leitung der Verhandlungen, die Handhabung der Ordnung und die Vertretung des Reichstages nach Außen ob. Er hat das Recht, den Sitzungen der Abtheilungen und Kommissionen mit beratender Stimme beizuwohnen.

Die Vize-Präsidenten vertreten den Präsidenten in Behinderungsfällen nach der Reihenfolge ihrer Erwählung.

§ 22.

Alle von Mitgliedern des Reichstages ausgehenden Anträge müssen von mindestens 15 Mitgliedern unterzeichnet und mit der Eingangsformel

„Der Reichstag wolle beschließen"

versehen sein.

In einer folgenden Sitzung, jedoch frühestens am dritten Tage, nachdem der Antrag gedruckt und in die Hände der Mitglieder gekommen ist, erhält der Antragsteller das Wort zur Begründung. Hieran schließt sich, wenn der Antrag einen Gesetz-Entwurf umfaßt, sofort die erste Berathung.

Eine Abkürzung der Frist ist mit Zustimmung des Antragstellers unter den im § 21 vorgeschriebenen Bedingungen zulässig.

§ 23.

Anträge, welche keine Gesetz-Entwürfe enthalten, bedürfen nur einer einmaligen Berathung und Abstimmung. Abänderungs-Vorschläge hierbei bedürfen der Unterstützung von 30 Mitgliedern. Übrigens finden alle Bestimmungen über die Behandlung von Gesetz-Entwürfen auf sie Anwendung.

Die Berathung und Abstimmung über einen derartigen Antrag kann, und zwar auch ohne daß er gedruckt vorliegt, in derselben Sitzung, in welcher er eingebracht ist, unter Zustimmung des Antragstellers stattfinden, wenn kein Mitglied widerspricht.

I b. Geschäftsordnung des Reichstags.

§ 14.

Der Vorstand besteht aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und den Schriftführern. Er wird für die Dauer der Wahlperiode gewählt.

§ 36.

Gesetzentwürfe, Haushaltsvorlagen und Staatsverträge werden in drei Beratungen, alle anderen Vorlagen in einer Beratung erledigt. Die Beratungen beginnen frühestens am dritten Tage nach Verteilung der Drucksache.

Der Reichstag kann jederzeit beschließen, die Beratung eines Gegenstandes auf bestimmte Zeit bis zu vier Wochen auszusetzen. Der Antrag muß gedruckt vorliegen und auf der Tagesordnung stehen.

§ 50.

Anträge, die keinen Gesetzentwurf enthalten, können ohne Beratung an einen Ausschuß überwiesen werden, wenn der Antragsteller zustimmt. Auch wenn sie nicht gedruckt vorliegen oder nicht auf der Tagesordnung stehen, kann darüber abgestimmt werden, wenn kein Mitglied widerspricht und der Antragsteller zustimmt.

Bei Eintritt in die Beratung erhält ein Antragsteller das Wort zur Begründung des Antrags. Daran schließt sich, wenn der Antrag einen Gesetzentwurf enthält, die erste Beratung. Einem der Antragsteller steht das Schlußwort zu.

§ 53.

Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach Artikel 34 der Reichsverfassung können nicht beraten werden, ohne daß sie auf die Tagesordnung gesetzt sind.

§ 92.

Das Mitglied kann gegen den Ordnungsruf oder den Ausschluß bis zum nächsten Sitzungstage schriftlich Einspruch erheben. Der Einspruch ist frühestens auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen. Der Reichstag entscheidet ohne Besprechung.

§ 114.

Abweichungen von den Vorschriften der Geschäftsordnung können im einzelnen Falle durch Beschluß des Reichstags zugelassen werden, wenn keines der in der Sitzung anwesenden Mitglieder widerspricht und die Vorschriften nicht in der Verfassung des Deutschen Reichs gegeben sind.

§ 118.

Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet der Präsident.

§ 119.

Eine grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende Auslegung einer Vorschrift der Geschäftsordnung kann nur der Reichstag beschließen, und zwar nur auf Antrag und nach Prüfung durch den Geschäftsordnungsausschuß.

§ 120.

Der Geschäftsordnungsausschuß kann auch ohne besonderen Auftrag Fragen, die sich auf die Geschäftsführung des Reichstags und der Ausschüsse beziehen, erörtern und dem Reichstag oder dem Präsidenten darüber Vorschläge machen.

§ 122.

Die Geschäftsordnung tritt am 1. Januar 1923 in Kraft.

IIa. Geschäftsordnung des Preußischen Landtags.

§ 22.

Der Landtag kann beschließen, die Beratung oder Weiterberatung eines Gegenstandes auf bestimmte Zeit bis zu vier Wochen zu verschieben. Der Beschluß kann nur auf einen gedruckten Antrag hin gefaßt werden, der auf die Tagesordnung gesetzt worden ist.

§ 23 Abs. 1.

Gesetzesvorlagen werden in drei Beratungen, alle anderen Vorlagen in einmaliger Beratung erledigt.

§ 50.

In der Regel soll in jeder Woche ein Tag in erster Linie zur Erledigung von großen Anfragen, Uranträgen und Ausschußberichten über Eingaben verwendet werden.

Innerhalb jeder Gruppe richtet sich die Reihenfolge der Beratung möglichst nach dem Tage der Einbringung und bei Ausschußberichten nach dem Tage der Feststellung.

Uranträge, die in den ersten 10 Tagen der Tagung eingehen, gelten als gleichzeitig eingebracht. Über die Reihenfolge der Beratung gleichzeitiger Anträge sucht sich der Präsident mit dem Ältestenrat zu verständigen. Gelingt dies nicht, so entscheidet das Los durch die Hand des Präsidenten.

Anträge über die Vertrauensfrage (§ 35), Anträge und Ausschußberichte über Geschäftsordnungsfragen und gerichtliche Verfolgungen usw. von Abgeordneten gehen in dieser Reihenfolge anderen Gegenständen vor.

Abweichungen von den Regeln in Abs. 2 bis 4 können nur bei der Feststellung der Tagesordnung beschlossen werden. Sie sind unzulässig, wenn auf ausdrückliches Befragen 15 Abgeordnete widersprechen. Eine Vorwegnahme ist nur zulässig, wenn der Fragesteller oder Antragsteller zustimmt.

§ 58.

Wenn ein Abgeordneter die Ordnung verletzt, ruft ihn der Präsident mit Nennung des Namens „zur Ordnung".

Verletzt ein Abgeordneter in grober Weise die Ordnung, insbesondere auch dadurch, daß er sich den Anordnungen des Präsidenten nicht fügt, so kann der Präsident ihn von der weiteren Teilnahme an der Sitzung ausschließen. Der Abgeordnete hat auf Aufforderung des Präsidenten den Sitzungssaal zu verlassen.

Leistet der Abgeordnete der Aufforderung des Präsidenten, den Saal zu verlassen, keine Folge, so wird die Sitzung unterbrochen oder aufgehoben. In diesem Falle zieht sich der Abgeordnete ohne weiteres den Ausschluß für die folgenden 8 Sitzungstage des Landtags zu.

In besonders schweren Fällen oder bei wiederholtem Ausschluß von den Sitzungen des Landtags kann der Ältestenrat den Abgeordneten durch einen mit Dreiviertelmehrheit gefaßten Beschluß von der Teilnahme an höchstens 20 Sitzungstagen ausschließen.

Der Präsident hat die Ausschließung (Abs. 3 und 4) dem Landtag mitzuteilen.

Bis zum Ablauf des letzten Ausschlußtages darf der ausgeschlossene Abgeordnete auch an Ausschußsitzungen nicht teilnehmen.

Der Präsident hat Abgeordneten, die trotz ihres Ausschlusses versuchen, in die Sitzungen des Landtages oder seiner Ausschüsse einzudringen oder sonst die Ordnung im Landtagsgebäude stören, bis zum Ablauf des letzten Ausschlußtages den Aufenthalt im Landtagsgebäude zu untersagen. Hiervon ist dem Landtag Mitteilung zu machen.

§ 59.

Der betroffene Abgeordnete kann durch schriftlichen Antrag wegen der Folgen aus § 58 Abs. 3 den Ältestenrat anrufen, der die Folgen mildern oder ganz aufheben kann.

Gegen den Ordnungsruf (§ 58 Abs. 1), gegen die Ausschließung und die Verweisung aus dem Landtagsgebäude durch den Präsidenten (§ 58 Abs. 2 und 7) und gegen die Entscheidung des Ältestenrats (§ 58 Abs. 4), sobald sie dem Landtag mitgeteilt ist, kann der betroffene Abgeordnete spätestens am folgenden Werktage schriftlich Einspruch erheben. Der rechtzeitig eingelegte Einspruch ist auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen. Der Landtag entscheidet über den Einspruch ohne Besprechung.

§ 97.

Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet der Präsident; er kann aber auch einen Beschluß des Landtags herbeiführen.

Eine grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende Auslegung einer Vorschrift der Geschäftsordnung kann nur der Landtag beschließen, und zwar nur auf einen Urantrag und nach Prüfung durch den Geschäftsordnungsausschuß.

Der Geschäftsordnungsausschuß kann auch ohne besonderen Auftrag Fragen, die sich auf die Geschäftsführung des Landtags und der Ausschüsse beziehen, erörtern und dem Landtag oder dem Präsidenten darüber Vorschläge machen.

§ 98.

Die Geschäftsordnung tritt am 1. Dezember 1921 in Kraft.

II b. Geschäftsordnungsvorschläge im Geschäftsordnungsausschusse der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung. (Drucks. Nr. 1900 A.)

§ 13 Abs. 2.

Der Präsident übt die Polizei im Gebäude der Landesversammlung aus. Vertreter der Polizei- oder der Militärmacht dürfen hier nur auf sein Verlangen tätig sein.

§ 14.

Der Präsident hat innerhalb des gesetzlich festgestellten Haushaltes die gesamte Verwaltung der wirtschaftlichen Angelegenheiten der Landesversammlung mit den Befugnissen eines Staatsministers. Insbesondere steht es ihm zu, nach den gesetzlichen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften den Direktor und die übrigen planmäßigen Beamten der Landesversammlung anzustellen, in den Ruhestand zu versetzen usw. sowie Lohnangestellte anzunehmen und zu entlassen.

(Hierzu lag ein Antrag vor, den Satz 2 des § 14 dahin zu fassen: Insbesondere hat er unter Mitwirkung eines von der Landesversammlung zu wählenden Ausschusses von 3 Mitgliedern nach den gesetzlichen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Beamten der Landesversammlung anzustellen, in den Ruhestand zu versetzen usw. Er bestimmt über die Annahme und Entlassung der Hilfskräfte und der Lohnangestellten. Letztere sind nach zwanzigjähriger Beschäftigung dauernd anzustellen.)

§ 23.

Auf Verlangen von mindestens einem Fünftel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten müssen aus der Mitte der Landesversammlung Untersuchungsausschüsse eingesetzt werden, in denen die Parteien vertreten sein müssen, denen die Antragsteller angehören. Sämtliche Staatsbehörden sind verpflichtet, den Ausschüssen Auskunft zu geben (§ 2 Abs. 2 des Gesetzes zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen vom 20. März 1919, Gesetzsamml. S. 53).

Die Landesversammlung beschließt über die Mitgliederzahl dieser Ausschüsse. Sie werden grundsätzlich nach § 22 gebildet.

Steht einer Fraktion oder einer fraktionslosen Partei nach Abs. 1 die Mitgliedschaft in einem solchen Ausschusse zu, ist sie aber nach § 22 an der von der Landesversammlung beschlossenen Mitgliederzahl nicht beteiligt, so kann sie ein Mitglied in den Ausschuß entsenden.

§ 28 a.

Die Landesversammlung ist Inhaberin der gesetzgebenden Staatsgewalt. Die Staatsregierung ist verpflichtet, die von der Landesversammlung beschlossenen Gesetze in der Gesetzsammlung zu verkünden. (§§ 1 und 7 des Gesetzes zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen vom 20. März 1919.)

Ihren Willen, die in der Einzelberatung (§§ 34 bis 38) aufgestellten Rechtssätze als Gesetz zu erlassen, bekundet die Landesversammlung durch die Annahme in der Schlußabstimmung (§ 39).

§ 40 Abs. 2.

Alle drei Beratungen dürfen auch bei Stimmeneinhelligkeit nicht für denselben Tag auf die Tagesordnung gesetzt werden.

§ 47 a.

Die Staatsminister sind verpflichtet, auf Verlangen des Hauses Auskunft zu erteilen oder anzugeben, warum keine Auskunft erteilt werden kann (§ 8 Abs. 2 des Gesetzes zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen vom 20. März 1919).

§ 62 Abs. 1.

Selbst bei Einstimmigkeit darf kein Gegenstand beraten, auch keine Abstimmung oder Wahl vorgenommen werden, wenn sie nicht auf der Tagesordnung stehen. Ausgenommen hiervon sind die Fälle, in denen eine Besprechung außerhalb der Tagesordnung durch die Geschäftsordnung ausdrücklich zugelassen ist.

§ 72.

Sachliche Ausführungen sind in Bemerkungen zur Geschäftsordnung und in persönlichen Bemerkungen nicht gestattet.

II c. Geschäftsordnung des Herrenhauses.

§ 82.

Die Geschäftsordnung bleibt fortdauernd von Session zu Session in Kraft. Abänderungen derselben können auf Grund eines Beschlusses des Hauses erfolgen, welcher durch einen Bericht der Geschäftsordnungs-Kommission vorbereitet ist. Anträge einzelner Mitglieder auf Abänderung der Geschäftsordnung sind unmittelbar an den Vorsitzenden der Kommission zu richten, welcher deren Erledigung herbeizuführen hat.

III. Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag.

§ 31.

Wenn ein Mitglied des Landtags ohne das Wort zu haben oder während einer von ihm gehaltenen Rede die Ordnung gröblich verletzt,

erhält es vom Präsidenten einen Ordnungsruf. Ergibt sich nach zweimaligem Ordnungsruf ein abermaliger Anlaß zum Einschreiten, so ist der Präsident berechtigt, dem Redner das Wort zu entziehen.

Wegen besonders gröblicher Störung der Ordnung des Hauses kann der Präsident ein Mitglied von der Sitzung ausschließen. Es hat den Sitzungssaal sofort zu verlassen. Weigert es sich, der Aufforderung des Präsidenten zum Verlassen des Saales Folge zu leisten, so wird die Sitzung ausgesetzt oder aufgehoben, und das Mitglied zieht sich dadurch ohne weiteres den Ausschluß für die folgenden acht Sitzungstage zu. Weigert es sich wiederholt, den Anordnungen des Präsidenten zu folgen, so tritt der Ausschluß an zwanzig Sitzungstagen ein. Der Präsident stellt diese Folgen bei Wiedereröffnung der Sitzung oder bei Beginn der nächsten fest. Das Mitglied darf während der Dauer der Ausschließung auch an Ausschußsitzungen nicht teilnehmen.

Gegen den Ordnungsruf, die Wortentziehung sowie die Ausschließung durch den Präsidenten ist die Berufung an den Landtag zulässig, der hierüber in der nächsten Sitzung ohne Beratung entscheidet.

Entstehen im Landtag Unruhen, die den ruhigen Fortgang der Verhandlungen unmöglich machen, so kann der Präsident die Sitzung auf bestimmte Zeit aussetzen oder aufheben.

IV. Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages.

§ 1.

Eine Tagung des Landtags beginnt mit dem Tage des ersten Zusammentritts und endet mit dem Tage vor dem Zusammentritt des neuen Landtags. Im Falle der Auflösung endet die Tagung mit dem Tage der Auflösung. Durch Vertagung entstehen Tagungsabschnitte.

§ 2.

Bis zur Wahl des Präsidenten oder seiner Stellvertreter werden die Geschäfte von dem Landtagsvorstand der letzten Tagung geführt. Gehört dem Landtag kein Mitglied des letzten Vorstandes mehr an, so führt der älteste anwesende Abgeordnete vorläufig die Geschäfte. Er beruft auch vorläufig die Schriftführer.

§ 78.

In einzelnen Fällen können, soweit nicht Bestimmungen der Verfassung oder andere Gesetze entgegenstehen, Abweichungen von den Vorschriften dieser Geschäftsordnung beschlossen werden, wenn kein Abgeordneter widerspricht. Berühren die Abweichungen Rechte der Regierung, so bedarf es überdies ihrer Zustimmung.

V. Geschäftsordnung für den Württembergischen Landtag.

§ 70.

Gegen den Ordnungsruf oder den Ausschluß kann bis zum nächsten Sitzungstage schriftlich Einspruch erhoben werden. Der Einspruch wird

frühestens auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt. Der Landtag entscheidet ohne Beratung.

§ 83.

Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet der Landtag mit einfacher Mehrheit.

Eine über den Einzelfall hinausgehende, dauernd verpflichtende Auslegung der Geschäftsordnung kann der Landtag nur auf Grund einer von Mitgliedern eingebrachten und von einem Ausschuß geprüften Vorlage beschließen.

§ 84.

Einzelne Ausnahmen für besondere, in der Geschäftsordnung nicht vorgesehene Fälle kann der Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden beschließen.

Auf Verlangen von wenigstens 10 anwesenden Mitgliedern hat der Beschlußfassung eine Prüfung durch einen Ausschuß voranzugehen.

§ 85.

Eine Änderung oder Ergänzung der Geschäftsordnung kann der Landtag nur auf Grund einer von Mitgliedern eingebrachten und von einem Ausschuß geprüften Vorlage mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden beschließen.

§ 86.

Diese Geschäftsordnung tritt am 1. Juli 1926 in Kraft.

VI. Geschäftsordnung für den Badischen Landtag.

§ 75.

Gegen die Rüge oder den Ordnungsruf kann spätestens am folgenden Werktag schriftlich Einspruch erhoben werden. Der Landtag entscheidet, jedoch erst nach Vorliegen des stenographischen Berichtes, ohne Beratung darüber, ob die Maßregel gerechtfertigt war.

§ 84 Abs. 2.

Das Staatsministerium hat dem Landtag zu Beginn jeder Sitzungsperiode eine Nachweisung über die Art der Erledigung der Anträge, Gesuche und Beschwerden mitzuteilen.

§ 90.

Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung in einem Einzelfall entscheidet der Landtag mit einfacher Mehrheit.

Änderungen der Geschäftsordnung können nur auf Grund vorausgegangener Beratung im Geschäftsordnungsausschuß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten beschlossen werden.

Eine Abweichung von den Bestimmungen der Geschäftsordnung im Einzelfall ist zulässig, wenn kein Mitglied des Landtags widerspricht.

Vorstehende Geschäftsordnung wurde vom Landtag in der Sitzung vom 19. November 1919 beschlossen.

VII. Geschäftsordnung für den Landtag von Thüringen.

§ 59.

Die Landesregierung gibt dem Landtag über die Ausführung seiner Beschlüsse schriftliche Auskunft. Sie ist zur Einsicht im Landtagsbüro auszulegen.

§ 82.

Der Präsident kann Redner, wenn sie vom Verhandlungsgegenstand abschweifen, zur Sache verweisen und sie und andere Mitglieder, wenn sie die Ordnung verletzen, mit Nennung des Namens zur Ordnung rufen.

§ 84.

Verletzt ein Mitglied in grober Weise die Ordnung, insbesondere durch gröbliche Beschimpfungen der Regierungsvertreter, der Abgeordneten oder der Parteien oder dadurch, daß es sich den Anordnungen des Präsidenten nicht fügt, so kann der Präsident es für diesen Tag von den Sitzungen ausschließen. Es hat den Sitzungssaal sofort zu verlassen. Tut es das trotz der Aufforderung des Präsidenten nicht, so wird die Sitzung unterbrochen, und das Mitglied zieht sich dadurch ohne weiteres den Ausschluß für die folgenden acht Sitzungstage zu.

Das Mitglied darf während der Dauer der Ausschließung auch an Ausschußsitzungen nicht teilnehmen. Ein Mitglied, das durch den Vorsitzenden eines Ausschusses von einer Ausschußsitzung ausgeschlossen ist, darf an diesem Tag auch an einer anderen Ausschußsitzung und an einer Vollsitzung des Landtags nicht teilnehmen.

Die Ausschließung von der Sitzung ist bei Ordnungsverletzungen innerhalb der Sitzung und bei solchen zulässig, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sitzung in den Räumen des Landtags erfolgen.

§ 85.

Das betreffende Mitglied kann durch schriftlichen Antrag wegen der Folgen aus § 84 Abs. 1 den Ältestenrat anrufen. Auf Antrag kann dieser die Folgen mildern oder ganz aufheben.

Gegen den Ordnungsruf (§ 82), gegen die Ausschließung und die Verweisung aus dem Landtagsgebäude (§ 84 Abs. 5) und gegen die Entscheidung des Ältestenrats (§ 84 Abs. 2 und § 85 Abs. 1) kann das betroffene Mitglied spätestens am folgenden Werktage, nachdem sie dem Landtage mitgeteilt ist, schriftlich Einspruch erheben und ihn begründen.

§ 108.

Abweichungen von den Vorschriften der Geschäftsordnung können im einzelnen Falle durch Beschluß des Landtags zugelassen werden, wenn

keines der in der Sitzung anwesenden Mitglieder widerspricht und die Vorschriften nicht in der Verfassung gegeben sind.

§ 111.

Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet in Einzelfällen der Präsident.

Eine grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende Auslegung einer Vorschrift der Geschäftsordnung kann nur der Landtag beschließen, und zwar nur auf Antrag und nach Prüfung durch den Ältestenrat.

§ 114.

Die Geschäftsordnung tritt am 20. Mai 1924 in Kraft.

VIII. Geschäftsordnung für den Hessischen Landtag.

Artikel 55.

Das Mitglied kann gegen den Ordnungsruf schriftlich Einspruch erheben. Der Einspruch ist frühestens auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen. Der Landtag entscheidet ohne Besprechung.

Artikel 57.

Wegen gröblicher Verletzung der Ordnung kann der Präsident ein Mitglied des Landtags von der Sitzung ausschließen. Es hat den Sitzungssaal sofort zu verlassen. Tut es das trotz der Aufforderung durch den Präsidenten nicht, so wird die Sitzung unterbrochen oder aufgehoben. Das Mitglied ist dadurch für die folgenden vier Sitzungstage ausgeschlossen.

Weigert es sich wiederholt, den Anordnungen des Präsidenten zu folgen, so tritt der Ausschluß für vierzehn Sitzungstage ein.

Der Präsident stellt diese Folge bei Wiedereröffnung der Sitzung oder bei Beginn der nächsten fest.

Das Mitglied darf während der Dauer des Ausschlusses auch an Ausschußsitzungen nicht teilnehmen. Es verliert für die Dauer des Ausschlusses das Recht auf Benutzung der Eisenbahnfreifahrtkarte.

Mitgliedern, die trotz ihres Ausschlusses versuchen, an den Sitzungen teilzunehmen, kann der Präsident den Aufenthalt im Landtagsgebäude untersagen.

Das Mitglied kann gegen den Ausschluß bis zum nächsten Sitzungstage schriftlich Einspruch erheben. Der Einspruch ist auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen. Der Landtag entscheidet ohne Besprechung mit einfacher Mehrheit.

Artikel 59 Abs. 4.

Die Minister und ihre Beauftragten unterstehen der Ordnungsgewalt des Präsidenten. Durch die vorstehenden Bestimmungen bleibt der Artikel 32 der Verfassung unberührt.

Artikel 79 Abs. 1.

Das Gesamtministerium gibt dem Landtag über die Ausführung seiner Beschlüsse halbjährlich schriftliche Auskunft. Sie wird gedruckt und unter die Mitglieder verteilt.

Artikel 83.

Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung im Einzelfall entscheidet der Landtag mit einfacher Mehrheit.

Änderungen der Geschäftsordnung können nur auf Grund vorausgegangener Beratung im zuständigen Ausschuß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten des Landtags beschlossen werden.

IX. Geschäftsordnung der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.

§ 79.

Geringfügige Abweichungen von der Geschäftsordnung sind zulässig, wenn sich kein Widerspruch erhebt.

§ 80.

Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet der Präsident oder auf seine Frage die Bürgerschaft.

Grundsätzliche Zweifel werden nach Vorberatung im Geschäftsordnungsausschuß von der Bürgerschaft entschieden.

§ 81.

Der Geschäftsordnungsausschuß kann auch ohne besonderen Auftrag Geschäftsordnungsfragen erörtern und der Bürgerschaft oder dem Präsidenten Vorschläge machen.

§ 82.

Ein Beschluß auf Änderung der Geschäftsordnung bedarf einer zweiten Lesung, sofern er nicht mit Zweidrittelmehrheit gefaßt ist.

X. Geschäftsordnung für den Landtag von Mecklenburg-Schwerin.

§ 35.

a) Das Mitglied kann gegen den Ordnungsruf oder den Ausschluß bis zum nächsten Sitzungstage schriftlich Einspruch erheben. Der Einspruch ist auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen.

b) Eine sofortige Entscheidung ist nur zulässig, wenn das Mitglied es beantragt. Sie muß auf Antrag eines ausgeschlossenen Mitgliedes erfolgen, wenn am darauffolgenden Tage keine Sitzung stattfindet. Der Landtag entscheidet ohne Besprechung.

XI. Geschäftsordnung des Landtages des Freistaates Oldenburg.

§ 84.

Der Präsident ist berechtigt, die Abgeordneten von Abschweifungen auf den Gegenstand der Beratung zurückzuweisen und im Wiederholungsfalle sowie wegen unparlamentarischer Äußerungen oder wegen unparlamentarischen Verhaltens mit Nennung des Namens zur Ordnung zu rufen, nach seinem Ermessen unter Anführung der Gründe.

Will der beteiligte Abgeordnete sich dabei nicht beruhigen, so hat er das durch Berufung auf das Urteil der Versammlung ohne weitere Bemerkung zu erklären, worauf der Landtag ohne vorherige Beratung entscheidet, ob die Mahnung des Präsidenten gerechtfertigt ist.

§ 92.

Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung im Einzelfall entscheidet der Landtag mit einfacher Mehrheit.

Dauernd verpflichtende Auslegungen sowie Änderungen der Geschäftsordnung können nur auf Grund vorausgegangener Beratung in einem Geschäftsordnungsausschuß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten beschlossen werden.

Eine Abweichung von den Bestimmungen der Geschäftsordnung im Einzelfall ist zulässig, wenn kein Mitglied des Landtags widerspricht.

XII. Geschäftsordnung für den Braunschweigischen Landtag.

§ 48 Abs. 1.

Das Staatsministerium wird dem Landtage über die Ausführung seiner Beschlüsse schriftliche Auskunft erteilen. Tritt das Staatsministerium einem Beschlusse des Landtags nicht bei, so hat es bei der Vorschrift des Art. 39 Abs. 3 der Landesverfassung sein Bewenden.

§ 61.

Wenn ein Abgeordneter die Ordnung oder die in § 49 Abs. 1 bestimmte Pflicht zur Geheimhaltung verletzt, ruft ihn der Präsident mit Nennung des Namens „zur Ordnung“. Der Abgeordnete kann hiergegen spätestens am folgenden Werktage schriftlich Einspruch erheben. Der Einspruch ist frühestens auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen. Der Landtag entscheidet ohne Besprechung, ob der Ordnungsruf gerechtfertigt ist.

§ 64 Abs. 1 und 2.

Verletzt ein Abgeordneter in einer Sitzung gröblich die Ordnung, so kann ihn der Präsident von dieser Sitzung ausschließen. Der ausgeschlossene Abgeordnete hat den Sitzungssaal sofort zu verlassen, kann aber gegen den Ausschluß Einspruch erheben. Auf diesen findet § 61 Satz 2 bis 4 sinngemäß Anwendung.

Kommt der Abgeordnete der Aufforderung des Präsidenten, den Saal zu verlassen, nicht nach, so wird die Sitzung unterbrochen oder aufgehoben. In diesem Falle verliert der Abgeordnete sein Einspruchsrecht und zieht sich ohne weiteres den Ausschluß für die folgenden acht Sitzungstage zu.

§ 88.

Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet der Präsident; er kann aber auch einen Beschluß des Landtags herbeiführen.

Eine grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende Auslegung einer Vorschrift der Geschäftsordnung kann nur der Landtag beschließen, und zwar nur auf einen selbständigen Antrag. Die Beschlüsse gelten als Teile der Geschäftsordnung und werden besonders gedruckt und verteilt.

§ 89.

Abweichungen von den Vorschriften dieser Geschäftsordnung können im einzelnen Falle durch Beschluß des Landtags zugelassen werden, wenn keiner der anwesenden Abgeordneten widerspricht, und soweit den Abweichungen die Vorschriften der Verfassung nicht entgegenstehen.

§ 90.

Diese Geschäftsordnung tritt am 1. Februar 1927 in Kraft.

XIII. Geschäftsordnung für den Anhaltischen Landtag.

§ 82.

Zweifel über Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet der Präsident. Er kann jedoch einen Beschluß des Landtags herbeiführen.

Eine grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende Auslegung einer Vorschrift zur Geschäftsordnung kann nur der Landtag beschließen, und zwar nur auf Grund eines Urantrags und nach Prüfung durch den Geschäftsordnungsausschuß.

Der Geschäftsordnungsausschuß kann auch ohne besonderen Auftrag Fragen, die sich auf die Geschäftsführung des Landtags und der Ausschüsse beziehen, erörtern und dem Landtag oder dem Präsidenten darüber Vorschläge machen.

§ 83.

Die Geschäftsordnung tritt am 1. Juni 1920 in Kraft.

XIV. Geschäftsordnung der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Bremen.

§ 46.

Ein Mitglied, das sich beharrlich weigert, die ihm obliegenden Pflichten zu erfüllen, oder das der Pflicht der Verschwiegenheit zuwiderhandelt oder die der Versammlung gebührende Achtung gröblich verletzt oder sich durch sein Verhalten seiner Stellung unwürdig erweist, kann durch Beschluß der Bürgerschaft ausgeschlossen werden. Ein Antrag auf Ausschließung muß von mindestens 30 Mitgliedern ausgehen; er ist an einen Ausschuß zur Untersuchung und Berichterstattung zu verweisen. Der Betroffene kann nach Berichterstattung des Ausschusses in der Versammlung selbst oder durch ein anderes Mitglied Erklärungen abgeben; zur Beschlußfassung bedarf es einer Mehrheit von dreiviertel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder oder, falls weniger, jedoch mindestens 60 Mitglieder anwesend sind, der Einstimmigkeit.

XV. Geschäftsordnung für den Lippeschen Landtag.

§ 14 Abs. 3.

Beschwerden über einen Ordnungsruf oder über die Entziehung des Worts müssen in der nächsten Sitzung nach Verlesen des Protokolls angebracht und nach Anhörung des Beschwerdeführers und des Präsidenten von der Versammlung ohne weitere Diskussion entschieden werden.

§ 48.

Vorbehaltlich des dem Landtage zustehenden Rechts jederzeitiger Abänderung bleibt diese Geschäftsordnung so lange in Kraft, bis der gegenwärtige oder ein späterer Landtag sie durch eine neue ersetzt.

Dem Staatsministerium wird dieselbe, wie auch etwaige Abänderungen, zur Kenntnisnahme mitgeteilt.

XVI. Geschäftsordnung der Bürgerschaft Lübeck.

§ 23.

Wer die Ordnung in der Versammlung verletzt, wird vom Wortführer zur Ordnung gerufen.

Gegen den Ordnungsruf kann Einspruch erhoben werden. Über den Einspruch entscheidet die Bürgerschaft, ohne in eine Besprechung einzutreten.

§ 56.

Änderungen der Geschäftsordnung bedürfen einer zweimaligen Lesung.

Das Erfordernis einer zweiten Beratung und Abstimmung fällt weg, wenn sich bei der ersten Abstimmung eine Mehrheit von mindestens zwei

Dritteln der abgegebenen Stimmen ergibt. Die zweite Lesung darf nicht am selben Tage wie die erste stattfinden.

Anträge auf Abänderung der Geschäftsordnung bedürfen der Unterstützung durch mindestens zehn Mitglieder.

XVII. Geschäftsordnung für den Landtag von Mecklenburg-Strelitz.

§ 5.

Die Abgeordneten erhalten für die Teilnahme an den Sitzungen des Landtags, einer Fraktion oder eines Ausschusses sowie für die Teilnahme an Versammlungen und Besichtigungen oder die Ausführung von sonstigen Geschäften im Auftrage des Landtags oder eines Ausschusses eine Aufwandsentschädigung in Form von Tagegeldern.

Die Aufwandsentschädigung wird auch für notwendige Reisetage gezahlt, für sie jedoch nur zur Hälfte, wenn die Reise nicht mehr als einen halben Tag in Anspruch nimmt.

Die Höhe der Entschädigung bestimmt der Ältestenrat nach Maßgabe der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse.

§ 6.

Die Abgeordneten haben für die Dauer der Wahlperiode das Recht der freien Fahrt auf allen den Freistaat Mecklenburg-Strelitz durchziehenden und seine einzelnen Teile verbindenden Eisenbahnen.

Sie erhalten Freifahrtkarten für die Strecken der Reichsbahnen und der Mecklenburgischen Friedrich-Wilhelm-Eisenbahn. Die Fahrkosten auf anderen Eisenbahnen und Unkosten für die Benutzung von Fuhrwerk oder für die Beförderung und Aufbewahrung von Fahrrädern werden ihnen auf Anfordern aus der Landtagskasse erstattet.

§ 93.

Einem ausgeschlossenen Abgeordneten darf während der Dauer seines Ausschlusses weder eine Aufwandsentschädigung gezahlt noch dürfen ihm Reisekosten oder Unkosten erstattet werden.

§ 94.

Gegen den Ordnungsruf, gegen den Ausschluß und gegen die Verweisung aus dem Landtagsgebäude kann der Abgeordnete spätestens am folgenden Werktage bis zum Ablauf der Dienststunden des Landtagsbüros schriftlich Einspruch erheben.

Der rechtzeitig eingelegte Einspruch ist auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen. Der Landtag entscheidet über den Einspruch ohne Besprechung.

§ 114.

Der Landtag kann in einzelnen Fällen Abweichungen von den Vorschriften der Geschäftsordnung beschließen, wenn nicht vier anwesende Ab-

geordnete widersprechen und Vorschriften des Landesgrundgesetzes nicht entgegenstehen.

§ 115.

Zweifel über die Auslegung der Geschäftsordnung entscheidet der Präsident. Er kann auch einen Beschluß des Landtags herbeiführen.

Eine grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende Auslegung einer Vorschrift der Geschäftsordnung kann nur der Landtag beschließen, und zwar nur auf einen Urantrag und nach Prüfung durch den Geschäftsordnungsausschuß.

§ 117.

Diese Geschäftsordnung tritt am 24. November 1923 in Kraft.

XVIII. Geschäftsordnung für den Landtag von Schaumburg-Lippe.

§ 26 Abs. 2.

Letztere bleibt so lange in Gültigkeit, bis deren Abänderung von dem gegenwärtigen oder einem späteren Landtage beschlossen wird.

Anhang II.

Verfügung des Preußischen Ministers des Innern vom 15. November 1924 — I c 1488, betreffend Immunität der Mitglieder der Zwischenausschüsse der Parlamente.

(Ministerialblatt für die innere Verwaltung 1924, Nr. 51, Sp. 1111/1112.)

Nachstehendes Schreiben der Reichsminister des Innern und der Justiz vom 12. November 1924 — P 9304 u. IV b 4256 M — bringe ich den Polizeibehörden zur Kenntnis und Beachtung mit dem Bemerken, daß ich mich der Auffassung der Reichsregierung über die Rechtslage anschließe.

„Die Frage, ob nach Auflösung des Reichstags den Mitgliedern der in Artikel 35 der Reichsverfassung bezeichneten Zwischenausschüsse das Recht der Immunität in derselben Weise zusteht, in dem es Artikel 37 der Reichsverfassung den Mitgliedern des Reichstags während der Dauer der Sitzungsperiode gewährt, ist in hohem Maße zweifelhaft.

Gegen die Immunität spricht vor allem, daß nach dem Wortlaut der Reichsverfassung nur Mitglieder des Reichstags, und zwar nur während der Dauer der Sitzungsperiode, die Immunität genießen. Nach Auflösung des Reichstags gibt es keine Mitglieder des Reichstags mehr. Die Sitzungsperiode des Reichstags kann den Reichstag selbst nicht überdauern. Gegen die Immunität läßt sich ferner geltend machen, daß Artikel 37 die Aufhebung der Immunität dem Reichstag selbst zuweist, die Möglichkeit der Aufhebung also nur für die Dauer des Bestehens des Reichstays regelt.

Für die Immunität kann demgegenüber die Erwägung ins Feld geführt werden, daß die Zwischenausschüsse nach Auflösung des Reichstags auf den ihnen zugewiesenen Gebieten die Aufgaben des Reichstags wahrzunehmen berufen sind und daß die Gründe, die eine Immunität der Abgeordneten für die Dauer der Sitzungsperiode notwendig erscheinen lassen, in gleicher Weise auf die Zwischenausschüsse zutreffen.

Nach dem Sinne der Vorschrift des Artikels 35 der Reichsverfassung sollen die Rechte der Zwischenausschüsse durch die Auflösung des Reichstags nicht geschmälert werden. Die Auflösung des Reichstags würde aber eine Beeinträchtigung der Aktionsfähigkeit der Ausschüsse zur Folge haben, wenn durch sie ein wichtiges Privileg der Mitglieder in Wegfall käme.

Da die Immunität der Mitglieder der Zwischenausschüsse aus dem Wortlaut des Artikels 37 der Reichsverfassung nicht unmittelbar gefolgert werden kann, ist die Annahme der Immunität nur im Wege der Analogie zu begründen. Die analoge Anwendung von Ausnahmevorschriften begegnet an sich allerdings Bedenken. Diese Bedenken werden jedoch nicht als unüberwindbar gelten können, wenn man berücksichtigt, daß der Unterschied zwischen dem Reichstag und den Zwischenausschüssen nicht im Wesen der beiden Einrichtungen, sondern allein im Umfang ihrer Aufgaben liegt.

Wenn man im Wege der Analogie zur Bejahung der Immunität der Mitglieder der Ausschüsse gelangt, muß man auch die Folgerung ziehen, daß die Immunität wie die der Reichstagsmitglieder keine absolute ist, sondern aufgehoben werden kann. Die Entschließung über die Aufhebung kann nach Auflösung des Reichstags nur dem Ausschuß zustehen.

Bei der Zweifelhaftigkeit der Rechtslage hat die Reichsregierung die den Rechten der Mitglieder der Ausschüsse günstigere Auslegung sich zu eigen gemacht und den Oberreichsanwalt veranlaßt, von solchen Strafverfolgungsmaßnahmen Abstand zu nehmen, durch die eine Betätigung der Mitglieder der Zwischenausschüsse behindert würde."

Herr Geheimer Regierungsrat Professor Dr. Helfritz hatte die Güte, mir die Anregung zu vorliegender Untersuchung zu geben. Auch an dieser Stelle möchte ich nicht unterlassen, Herrn Geheimrat Helfritz hierfür sowie für die freundliche Übernahme der Berichterstattung meinen gehorsamsten Dank abzustatten.

Lebenslauf.

Am 4. Dezember 1903 wurde ich, Kurt, Theodor Haagen, als erster Sohn des damaligen Geheimen Kanzleisekretärs, jetzigen Ministerialkanzleidirektors i. R. Theodor Haagen und seiner Ehefrau Margarete, geb. Klatt, in Groß-Lichterfelde geboren. Ich wurde in der evangelischen Religion getauft und erzogen.

Von Ostern 1910 bis Ostern 1913 besuchte ich die Oberrealschule und von da ab das humanistische Gymnasium in Groß-Lichterfelde. Nach Ablegung der Reifeprüfung ließ ich mich an der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin immatrikulieren.

Die auf Grund des Beamten-Abbaugesetzes erfolgte vorzeitige Pensionierung meines Vaters machte es ihm unmöglich, die Kosten meines Studiums weiterhin zu tragen. Mehr als bisher suchte ich mir durch Unterricht in Stenographie und die gelegentliche stenographische Aufnahme von Vorträgen die nötigen Mittel zu beschaffen. Vom 20. Februar 1924 bis zum 31. Mai 1925 war ich als Maschinenschreiber im Stenographen-Büro beim Reichstag beschäftigt. In dieser Zeit bestand ich das Examen als „Lehrer der vereinfachten Stenographie (Einigungssystem Stolze-Schrey)" mit dem Prädikat „sehr gut".

Zum 1. Juni 1925 wurde ich als Stenographen-Anwärter in das Stenographische Büro beim Preußischen Landtag berufen. Die damit vorübergehend verbundene Arbeitsüberlastung zwang mich zur Unterbrechung meines Studiums. Als die Arbeiten etwas nachließen und ich hoffen durfte, mein Studium zu Ende führen zu können, ließ ich mich am 31. Oktober 1927 an der Schlesischen Friedrich Wilhelms-Universität zu Breslau immatrikulieren, wo ich am 11. Juli 1929 meine Doktorprüfung ablegte. Daraufhin wurde ich rückwirkend vom 1. Juli ab zum Hilfsstenographen beim Preußischen Landtag ernannt.